1991-92 Estimates

Part I

The Government Expenditure Plan

The Estimates Documents

The Estimates of the Government of Canada are structured in three Parts. Beginning with an overview of total government spending in Part I, the documents become increasingly more specific. Part II outlines spending according to departments, agencies and programs and contains the proposed wording of the conditions governing spending which Parliament will be asked to approve. The Part III documents provide additional detail on each department and its programs primarily in terms of the results expected for the money spent.

Instructions for obtaining each volume can be found on the order form enclosed with Part II.

© Minister of Supply and Services Canada 1991

Available in Canada through

Associated Bookstores
and other booksellers

or by mail from

Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

Catalogue No. BT31-2/1992-I
ISBN 0-660-56383-5

1991-92 Estimates

Part I
The Government Expenditure Plan

91-03342/

Contents

Preface 5

Chapter 1
1991-92 Main Estimates Highlights 7

Chapter 2
The Expenditure Plan Overview 9

Chapter 3
The Composition of Expenditures by Sector 17

Chapter 4
Expenditures by Type of Payment 43

Chapter 5
The Historical Record: Federal Spending From 1981-82 to 1991-92 53

Chapter 6
Innovative Management 65

Chapter 7
Expenditure Planning and the Supply Process 77

Preface

The Estimates are a family of documents prepared annually by the government to provide information in support of the government's request to Parliament for authority to spend public monies. This request is formalized through the tabling of Appropriation Bills in Parliament.

The Estimates, tabled in the House of Commons by the President of the Treasury Board, consist of:

- Part I - The Government Expenditure Plan;
- Part II - The Main Estimates; and
- Part III - Individual department and agency Expenditure Plans.

These documents, along with the Minister of Finance's Budget, reflect the government's annual priority-setting, budget planning and resource allocation process. Together these planning documents, and the subsequent reporting of financial results in the Public Accounts assist Parliament in holding the government to account for the allocation and management of public funds.

Part I elaborates the Expenditure Plan announced by the Minister of Finance in the Budget. It describes the relationship of the Estimates to this Plan, and summarizes, and highlights, key elements of the Main Estimates.

Part II - also a single volume and traditionally known as the 'Blue Book', provides a detailed listing of the resources required by individual departments and agencies for the upcoming fiscal year in order to deliver the programs for which they are responsible. This document identifies the spending authorities (votes) and the amounts to be included in subsequent Appropriation Bills that Parliament will be asked to approve to enable the government to proceed with its spending plans.

Part III, tabled in Parliament by the President of the Treasury Board on behalf of the other Ministers who preside over the departments and agencies identified in Part II, and amounting to 87 separate documents, elaborates on, and supplements, the information contained in Part II.

Guide to Part I

Part I is divided into seven chapters.

Chapter 1, "Highlights", summarizes the major features of the Expenditure Plan and describes the significant characteristics of the 1991-92 Main Estimates.

Chapter 2, The Expenditure Plan Overview describes the relationship between the 1991-92 Main Estimates and the government's Expenditure Plan as presented in the Budget.

Chapter 3 analyzes the 1991-92 Main Estimates showing spending by sector and highlighting major changes for each sector.

Chapter 4 applies a different lens to analyze the 1991-92 Main Estimates by the type of payment, again highlighting significant year-over-year changes.

Chapter 5 provides a trend analysis of the composition of the Expenditure Budget by type of payment over the past decade.

Chapter 6 reports on certain significant management improvement initiatives launched by the government in recent years. Included are Special Operating Agencies, cash management innovations and user-charging applications.

Chapter 7 provides information on the government's expenditure planning process, as well as the processes involved in the 'business of supply', including the links among the Expenditure Plan, Estimates and Appropriation Acts.

Note:

Throughout this volume, and the other Estimates documents, changes in spending levels and the associated growth rates are calculated by comparing the levels identified in 1991-92 Main Estimates with the comparable levels reported in 1990-91 Main Estimates, unless otherwise stated.

The rate of change of the Main Estimates does not correspond with the rate of growth of the Expenditure Plan or major components thereof, as reported in the Budget (and reviewed in Part I) due to the fundamental difference between the Budget and the Estimates. The Budget sets out the total amount that the government plans to spend in a given year and the Estimates identify the spending authorities that will be exercised or required to put the Plan into effect. This distinction is addressed in detail in Chapter 7.

The Main Estimates are presented here on a consolidated basis, in line with an accounting policy adopted with the February 1986 Budget. This policy incorporates certain specified purpose accounts, managed by the Government of Canada, into the Government of Canada accounting entity. For the purpose of its summary level financial reporting, the Government of Canada reports the expenditures of these specified purpose accounts as part of its budgetary expenditures and the revenues of these accounts as part of budgetary revenues. The largest of these accounts is the Unemployment Insurance Account. A complete list of these accounts is contained in Volume I of the Public Accounts of Canada (for 1989-90 see page 5.12).

Chapter 1
1991-92 Main Estimates Highlights

Total Spending

- Total budgetary expenditures in 1991-92 will be $159 billion, an increase of 5.1 per cent over 1990-91.
- The extension of the Expenditure Control Plan announced by the Minister of Finance will result in savings of $14.8 billion over the next five years. For 1991-92 total savings will be $1.2 billion of which $1.1 billion are planned expenditure savings and $110 million relate to cash management, privatization, and other revenue-raising initiatives.

Program Spending

- Program expenditures, that is, total expenditures less public debt charges, are expected to be $115.8 billion or 6.9 per cent higher than in 1990-91. Over the period 1984-85 to 1990-91, program spending grew by only 3.7 per cent as compared to an average inflation rate of 4.4 per cent for the same period.
- A public sector restraint package, announced in the Budget and elaborated by the President of the Treasury Board in tabling these Estimates, will result in the freezing of the government's aggregate 1991-92 operating and capital expenditures at the 1990-91 level. To effect this, departments and agencies' 1991-92 budgets will not be compensated for increased costs arising from new collective agreements, and an across-the-board reduction amounting to $500 million is being applied to departmental operating and capital budgets.
- The proposed introduction of legislated program spending limits over the next five years demonstrates the government's commitment to strict control over program spending.

1991-92 Main Estimates

- The 1991-92 Main Estimates set out details on $157.5 billion of planned government spending. The Main Estimates do not reflect $0.7 billion of the expenditure savings included in the Expenditure Control Plan. These are highlighted in Table 2.3 in Chapter 2. The Main Estimates also do not include funds which have been set aside in reserves for contingency purposes.

	($ billions)
Main Estimates	157.5
Budget Restraint Measures	-0.7
Reserves, Net of Anticipated Lapse	2.2
Total Planned Budgetary Spending	159.0

Discretionary Spending

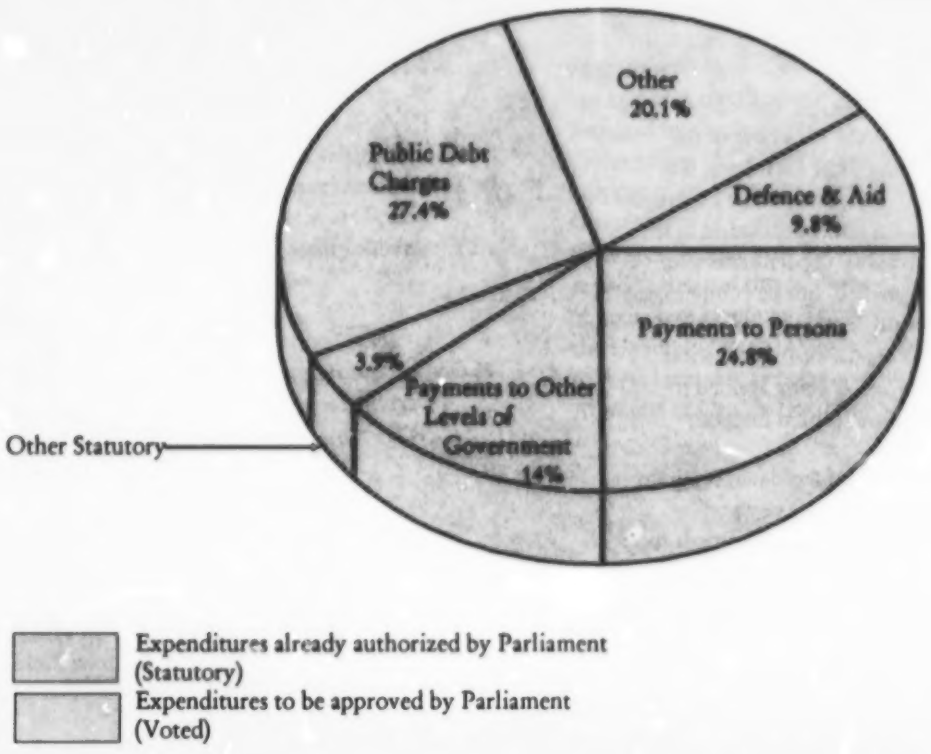
- Seventy per cent of the $157.5 billion set out in the 1991-92 Main Estimates has been authorized by Parliament in previous years. Through these Estimates the government is seeking Parliament's approval for authority to spend $47 billion for those programs which rely on annual appropriations. The growth in these voted programs in 1991-92 is $2.7 billion, a rate of increase of 6.1 per cent.

1991-92 Main Estimates Increase over 1990-91 Main Estimates	($ millions)	%
Statutory Programs:		
Public Debt Charges	2,050	5.0
Others	5,170	8.3
Sub-total	7,220	7.0
Voted Programs	2,716	6.1
Total Change in Main Estimates	9 936	6.7

Where the Spending Occurs

- The chart below illustrates where the $157.5 billion in 1991-92 Main Estimates will be spent with the annually voted component highlighted.

1991-1992 Main Estimates by Major Component



Chapter 2
The Expenditure Plan Overview

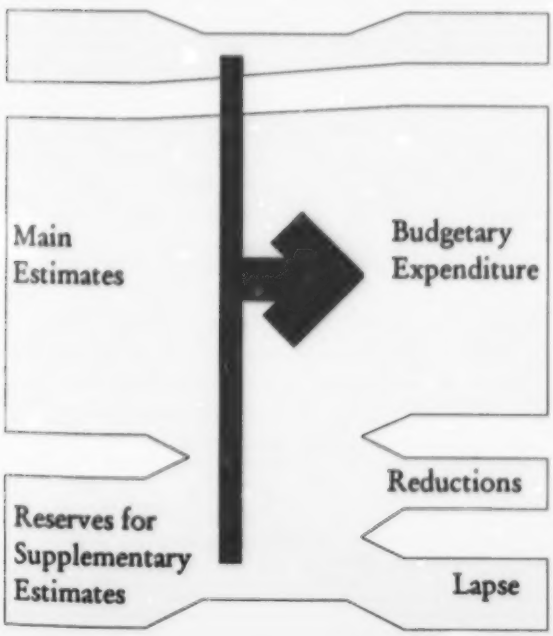
Introduction

This chapter describes the government's spending plan for 1991-92, noting its growth, overall composition and the expenditure restraint measures announced in the Budget. The relationship between these Main Estimates and the Expenditure Plan presented by the Minister of Finance in the February 26, 1991, Budget is also explained in further detail. Finally, this chapter discusses non-budgetary appropriations, namely — loans, investments and advances.

The Fiscal Plan and Main Estimates

The government's overall fiscal plan presented by the Minister of Finance contains revenue projections and spending plans which combine to determine the resulting budgetary deficit.

The Main Estimates focus solely on the spending side of the fiscal plan. They provide considerable detail on the government's spending plan which consists of current forecasts of statutory spending authorities as well as the appropriation requirements being sought from Parliament for fiscal year 1991-92.



The Main Estimates differ from the total budgetary expenditure forecast presented by the Minister of Finance in the following ways:

- reserves are not included in the Main Estimates. These are used to meet spending requirements which arise during the year and appear as Supplementary Estimates;
- $707 million of the expenditure reductions announced in the Budget are not contained in these Main Estimates; and
- $1.2 billion in spending authority provided in the Main Estimates is expected to lapse without being used and is not included in the forecast of total budgetary expenditures. These lapses could result for any number of reasons, ranging from contractual delays with outside parties to possibly a provincial government decision taken to either postpone or cancel a joint federal/provincial initiative as part of a provincial cost-cutting exercise.

Table 2.1 shows the relationship between the Expenditure Plan announced in the Budget and these Main Estimates.

Table 2.1
The Fiscal Plan and Main Estimates

$ millions	1991-92
Budgetary Main Estimates:	
Statutory	110,499
Annual Appropriations	47,030
	157,529
Program Reductions not in Estimates	-707
Reserves	3,378
Allowance for lapse	-1,200
Total Budgetary Expenditures in the Fiscal Plan	159,000

Actual and Planned Expenditures

Table 2.2 presents the key elements of the 1991-92 Expenditure Plan. Total planned spending will amount to $159 billion. This is an increase of 5.1 per cent over forecast expenditures for 1990-91.

Program expenditures amount to $115.8 billion and represent the bulk of the government's total planned spending. The statutory spending component of program spending, which will grow by 8.3 per cent, accounts for almost 70 per cent of the 6.9 per cent growth rate exhibited in this area. This is due in large part to increased benefits being paid under the old age security and unemployment insurance programs.

Since 1984-85, budgetary control measures have been introduced to limit the growth of program expenditures. The success of these measures is reflected in the comparison of the average growth rate of 3.7 per cent in program spending with the average inflation rate of 4.4 per cent over the same period.

The second component of total planned spending is public debt charges. Public debt charges account for $43 billion of budgetary expenditures, an increase of just under 0.6 per cent.

Table 2.2
Total Expenditure Plan

($ millions)	Actual 1989-90	Forecast 1990-91	Planned 1991-92
Budgetary expenditures	142,703	151,250	159,000
Percentage change	7.5	6.0	5.1
Less: Public debt charges	38,820	42,950	43,200
Program Expenditures	103,883	108,300	115,800
Percentage change in program expenditures	4.4	4.3	6.9

Expenditure Restraint Measures

These Estimates fully reflect the second-year impact of the Expenditure Control Plan announced in the February, 1990 Budget, and the 1991-92 expenditure savings flowing from the Expenditure Reduction and Management Improvement Measures announced by the President of the Treasury Board in December, 1989. In the absence of these measures the 1991-92 Main Estimates would be higher by some $2.7 billion.

The impact of certain of these measures — those pertaining to the Canada Assistance Plan, Established Programs Financing, Canadian Exploration Incentive Program and the Public Utilities Income Tax Transfer Program — were not included in last year's Estimates pending passage of enabling legislation. The recent proclamation of Bill C-69 allows the impact of these measures to be incorporated into the 1991-92 Main Estimates.

This year's Budget announced a four-year extension to the Expenditure Control Plan to 1995-96, as well as further measures beginning in 1991-92 to restrain spending on programs and operations of federal departments and agencies. These measures are itemized in Table 2.3. They include an effective freeze on overall operating and capital spending at the 1990-91 level, a $75 million reduction in non-statutory, non-contractual grants and contributions and a 10 per cent cut in the number of management positions in the Public Service. These three measures alone will generate savings of some $760 million in 1991-92.

Table 2.3
Expenditure Restraint Measures

($ millions)	Savings 1991-92	Savings 1992-93	Five-Year Savings
Programs Constrained			
Canada Assistance Plan (non-equalization receiving provinces)	.....	365	2,135
Official Development Assistance	.....	262	1,610
Programs Frozen			
Established Programs Financing (per capita)	.....	338	2,340
Public Utilities Income Tax Transfer Program	.....	48	311
Canadian Film Development Corporation	.....	7	28
Export Development Corporation	.....	25	100
Programs Reduced			
Grants and Contributions	75*	125	575
CMHC Social Housing	32*	71	411
Canadian Jobs Strategy	100*	.....	100
Green Plan Funding	125**	100	600
Management Measures			
Operating Budget Reductions	500*	500	2,500
Wage Strategy	185**	220	1,140
Increased Tax Compliance/Cost Recovery	50	53	1,009
Proceeds from Privatization	60	.....	60
Associated Public Debt Charge Savings	50	200	1,900
Sub Totals			
Expenditure Savings	1,067	2,261	13,750
Initiatives Affecting Revenues	110	53	1,069
Total Fiscal Impact	**1,177**	**2,314**	**14,819**

Figures may not add to totals due to rounding.
** Not reflected in Main Estimates*
***Reflected in reduced reserve levels.*

These measures mean that departmental 1991-92 budgets will not be compensated for the costs of higher wages awarded employees through new negotiated collective agreements. To accommodate higher labour costs, a department will be faced with redesigning program delivery to utilize fewer or less expensive personnel.

Departments will have to continue to pursue cost-reducing strategies to cope with:

- the ongoing erosion of non-salary operating budgets due to inflation, in accordance with the government's policy since 1985 of not adjusting these budgets for inflation; and
- the effect of the freeze on the operating and capital budget, departments will have to absorb a permanent across-the-board reduction in operating and capital expenditures amounting to $500 million (details of this reduction by Ministry are provided in table 2.4).

These measures reinforce the consistent actions the government has taken since 1984 to control the cost of government operations. They are also expected to provoke considerable change in the way departments and agencies do business - that is, in the nature and type of resources used as inputs, in the technology applied, and in the organization and methods of program delivery. (See Chapter 6 for a discussion of some of the new ways in which government business is being done.)

It should be noted in extending the Expenditure Control Plan that the government will continue to exempt from reduction major federal transfers to persons and two transfers to the fiscally weaker provinces — equalization payments and payments made under the Canada Assistance Plan. In addition, Indian and Inuit Programs as well as Defence requirements will be held exempt from this exercise.

Table 2.4
Operations Expenditure Reductions for 1991-92 by Ministry

($ millions) Ministry	Reduction in Operating and Capital Funds
Agriculture	25.1
Atlantic Canada Opportunities Agency	1.5
Communications	18.1
Consumer and Corporate Affairs	6.0
Employment and Immigration	25.6
Energy, Mines and Resources	14.9
Environment	29.1
External Affairs	25.0
Finance	2.7
Fisheries and Oceans	22.1
Forestry	3.4
Indian Affairs and Northern Development	12.1
Industry, Science and Technology	23.2
Justice	7.4
Labour	2.3
National Health and Welfare	20.8
National Revenue	65.1
Privy Council	3.7
Public Works	27.7
Secretary of State	12.3
Solicitor General	65.0
Supply and Services	9.5
Transport	64.8
Treasury Board	2.9
Veterans Affairs	3.5
Western Economic Diversification	1.1
Other	5.1
Total	500

Department totals include associated agencies.
Figures may not add to totals due to rounding.

Composition of Budgetary Spending

The Main Estimates contain statutory expenditures for which Parliament has already given its approval, and voted expenditures for which Parliamentary authority is sought annually.

Statutory spending is $110.5 billion or 70 per cent of total Estimates. Spending in this category which will grow by 7 per cent, includes:

- major federal government social transfers to Canadians including Old Age Security;
- Guaranteed Income Supplement;
- Spouses Allowances and Family Allowances;
- Unemployment Insurance Benefits;
- transfers to provinces under the Equalization Program;
- transfers to the provinces for health, education and social assistance;
- general Public Service programs; and
- public debt charges.

Voted spending, approved annually by Parliament contained in these Estimates amounts to $47.0 billion or 30 per cent of total spending. This reflects an increase of 6.1 per cent over last year.

As Table 2.1 shows, the 1991-92 Expenditure Plan has set aside $3,378 million for reserves. These reserves provide the government with the necessary flexibility to compensate for changes in the economic outlook and to provide for unforeseen requirements. Given the establishment of these reserves, total forecast expenditures are not expected to change over the course of the year. Additional spending authorities sought from Parliament through Supplementary Estimates are funded from these reserves.

Provision within the reserves has also been made for the revaluation of the government's assets and liabilities. The provision for valuation is intended to account for changes in the value of existing loans and investments, as well as adjustments to liabilities with respect to accumulated employee severance and vacation benefits and certain other statutory programs.

Growth in Main Estimates

The year-over-year change in the Main Estimates is the outcome of a number of decisions affecting the budgets of all 142 programs delivered by the 118 departments, agencies and Crown corporations appearing in the Estimates. This growth can be divided into two broad categories:

- adjustments to statutory items, which in the 1991-92 Main Estimates amount to $7.2 billion or 73 per cent of the total change in Estimates.
- changes to voted items which are appropriated annually by Parliament; these changes amount to $2.7 billion or 27 per cent of the growth in Main Estimates.

Perennial factors contributing to year-over-year growth include:

- updated estimates of the spending flowing from statutory or quasi-statutory authorities, which in the main depend on the economic outlook (economic growth, inflation, interest rates) and demographic trends; this factor accounts for virtually all the growth in statutory items;
- incorporation of the additional costs of new collective agreements signed and salary adjustments awarded since the preparation of the previous year's Estimates, including any equal pay adjustments as well as revised estimates of severance payments, maternity benefits and the costs of various other allowances; and
- incorporation of new policy and workload increases announced or identified after tabling of the previous Main Estimates and often initially funded through Supplementary Estimates.

Table 2.5 summarizes these factors in explaining the growth in 1991-92 Main Estimates. It shows that the largest factor underlying the growth in the voted portion of the Main Estimates is the carry-forward of items funded initially through 1990-91 Supplementary Estimates. Higher costs, new workload and program initiatives play a relatively minor role. The following two chapters are devoted to explaining the details of these aggregate changes.

Table 2.5
Summary of Year-over-Year Growth of Voted Main Estimates

($ millions)	Voted Items	Percentage of Total Growth
1990-91 Main Estimates	44,314	
Ongoing items from 1990-91 Supplementary Estimates	1,189	43.8
Revised Forecasts	228	8.4
Collective Agreements and Other Personnel Costs	565	20.8
Increased Workload and New Program Initiatives	734	27.0
1991-92 Main Estimates	47,030	100.0

Person-Years

Person-year authorities are a control mechanism used to limit the average number of employees that a department or agency can utilize in the delivery of its programs.

A person-year represents the employment of one person, full-time for one year or the equivalent thereof, such as three persons for four months each.

Person-year authorities set an upper limit on the number of person-years that a department can utilize during a fiscal year.

Controls on person-years are used by the Treasury Board to complement conventional budget controls. This system of controls has served over the years to limit the size and cost of the Public Service, and encouraged the search for labour-saving efficiency improvements in program delivery. However, dual controls can also distort departmental budgeting decisions and undermine overall cost effectiveness.

The Report of the Public Service 2000 Task Force on Resource Management and Budget Controls expressed concern about such distortions and the need to focus on 'bottom-line' efficiency measures. The recent Seventh Report of the Standing Committee on Public Accounts also stated that "the system of double budgetary controls .... is seen to be inefficient and inflexible because the

ability to hire staff depends on the availability of person-years, not money."

In recent years, the Treasury Board has promoted a number of management initiatives to increase departmental management accountability for program performance, including the efficiency with which programs are delivered, and to create conditions under which departments will naturally seek to deploy resources in the most cost-effective manner, taking account of all costs involved.

The Increased Ministerial Authority and Accountability (IMAA) initiative launched in 1986, the updated policy on user fees, and the introduction of Special Operating Agencies are all aimed in this direction. These are described in more detail in Chapter 6.

The Treasury Board has begun to withdraw its control of person-year authorities in cases where suitable budget-based controls and incentives are in place to induce cost effective management decisions and the most efficient use of resources.

The 1991-92 Estimates reflect decisions taken during 1990 to eliminate person-year controls over:

- the National Research Council which will now maintain a separate limit on the size of its annual payroll; and
- five new Special Operating Agencies announced in December 1989 and which became operational in 1990.

This trend is expected to continue into the future. The White Paper on the Renewal of the Public Service of Canada, tabled in the House of Commons by the President of the Treasury Board in December 1990 announced that all person-year controls would be removed by 1993-94 and replaced by refined budget controls on the operating budgets of departments and agencies. The Seventh Report of the Public Accounts Committee endorses the dropping of person-year controls, noting that person-years do not help Parliamentarians get a clear picture of government spending.

The Treasury Board will retain control over the person-year authorities of 81 departments and agencies in 1991-92, amounting to a total of 229,239 controlled person-years. Table 2.6 summarizes the major changes from the 1990-91 Main Estimates.

Table 2.6
Controlled Person-Years

1990-91 Main Estimates:	227,415
Less:	
Newly decontrolled person-years in NRC and Special Operating Agencies	4,618
Conversion of Museums to Crown corporations status	938
Plus:	
GST administration	5,314
Other net new requirements	2,066
1991-92 Main Estimates	229,239

Appropriations outside the Expenditure Plan

Non-budgetary Appropriations

Loans, investments and advances are non-budgetary transactions because they result in a change in the government's financial holdings. In this sense, they do not reflect current spending. However, loan items appear in Main Estimates because the acquisition of the financial assets they represent can be undertaken only with the authority provided by either a statutory or annual parliamentary appropriation.

Loans, investments and advances are initially recorded at cost and are then subject to annual valuation adjustments to reflect estimated worth at the end of each fiscal year whether realized or not. Such adjustments are recorded as budgetary adjustments, on the authorization of the Minister of Finance and the President of the Treasury Board under Section 54 of the *Financial Administration Act*. These adjustments do not increase the financial requirements of the government. They simply reflect the recognition that there will be limited future returns on those items and therefore, they should be viewed as budgetary disbursements rather than investments.

The 1991-92 Main Estimates include non-budgetary transactions that involve the issuance and repayment of loans to federal Crown corporations, industry, other governments and international financial institutions. Table 2.7 summarizes the overall activity in comparison with last year's Main Estimates.

Loans and advances to, or investments in, Crown corporations represent the financial claims held by the government against corporations for working capital, capital expenditures and other purposes, investment in the capital stock and loans and advances for re-lending.

Table 2.7
Reconciliation of Year-over-Year Growth

($ millions)	1990-91 Main Estimates	1991-92 Main Estimates	Change
Crown corporations and agencies	70	40	-30
Provincial governments	20	10	-10
National governments and international organizations	108	125	17
Private sector enterprises	155	168	13
Miscellaneous	17	32	15
Total	370	375	5

Chapter 3
The Composition of Expenditures by Sector

Introduction

This chapter analyzes Main Estimates expenditures by their general purpose and provides an explanation of the significant changes in the level of spending by sector from those presented last year. For a detailed explanation of the changes for a department or agency see the separate document titled 1991-92 Main Estimates Highlights or the Part III for that department or agency.

Composition of Spending

On a consolidated basis, four areas account for more than 80 per cent of total allocated budgetary spending:

- Public Debt Charges take up 27.4 per cent of the total;
- social programs 36.1 per cent;
- fiscal arrangements close to 11 per cent; and
- defence spending 8.1 per cent.

Chart 3.1 shows the distribution of Main Estimates by purpose.

Chart 3.1
Distribution of Allocated Budgetary Expenditures

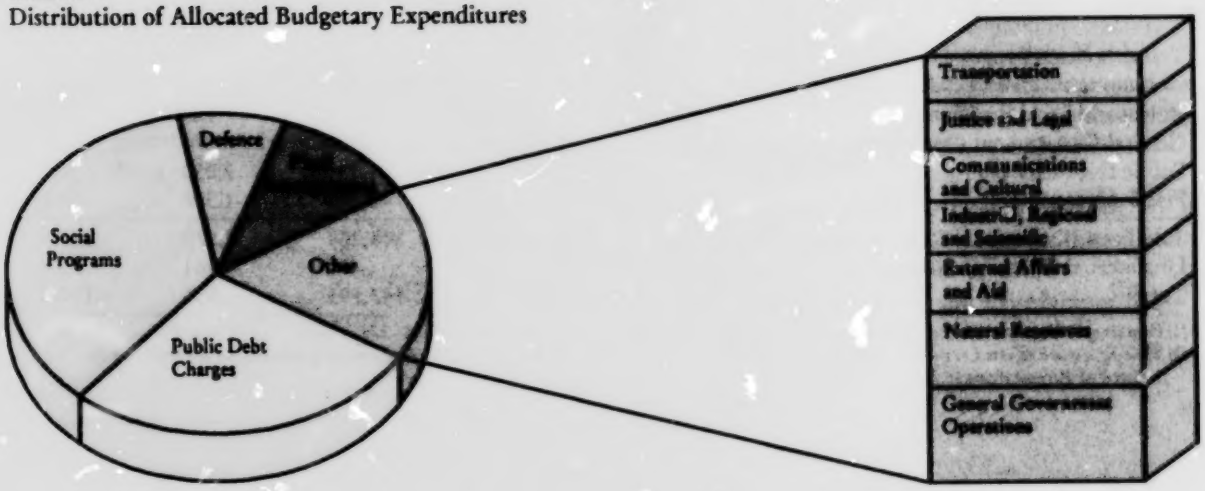


Table 3.1 provides the details on year-over-year growth. The remainder of the chapter examines each of these areas of expenditure and provides an explanation of the major factors contributing to growth in the 1991-92 Main Estimates.

Table 3.1
Budgetary Main Estimates 1991-92 in relation to 1990-91

($ millions)	Departmental Main Estimates 1991-92	Consolidated Main Estimates 1991-92[2]	Consolidated Main Estimates 1990-91[2]	Difference 1990-91 1991-92 Consolidated Main Estimates	Share of Difference%
Defence	12,830	12,694	11,870	824	8.3
External Affairs and Aid	3,866	3,866	3,585	281	2.8
Social Programs	38,469	56,939	50,100	6,839	68.8
Natural Resource Based Programs	4,891	4,891	4,925	-34	-0.3
Industrial, Regional and Scientific/ Technological Support	3,324	3,324	3,116	208	2.1
Transportation Programs	3,082	3,082	3,012	70	0.7
Communications and Cultural Programs	3,256	3,256	3,191	65	0.7
Justice and Legal Programs	3,119	3,119	2,921	198	2.0
General Government Operations	6,113	6,113	5,439	674	6.8
Public Debt Charges	43,200	43,200	41,150	2,050	20.6
Fiscal Arrangements	17,255	17,255	18,755	-1,500	-15.1
Sub-Total (Departments and agencies)	**139,405**	**157,739**	**148,064**	**9,675**	**97.4**
Unallocated (Specified Purpose Accounts)	.....	-210	-471	261	2.6
Total[1]	**139,405**	**157,529**	**147,593**	**9,936**	**100.0**

(1) Forecast spending for 1990-91 is $151,250 million. The increase in 1991-92 over forecast spending is $6,279 million.
(2) These figures are adjusted to reflect the consolidation of the Unimployment Insurance account only. The remaining adjustments are shown in the Specified Purpose Accounts line.

Defence

Defence spending is aimed at deterring the use of force or coercion against Canada and Canadian interests and at being able to respond adequately should deterrence fail, and includes:

- the activities of the Canadian Forces which supplement and support civilian authorities in maintaining surveillance and preserving control over and security within territory under Canadian jurisdiction;
- supporting Canadian participation in the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and cooperation with the United States in the defence of North America;
- providing military assistance to United Nations-sponsored peacekeeping operations and military training to friendly nations; and
- mobilizing resources in search and rescue operations and providing assistance to civil powers in emergencies and disaster relief.

The increase in Defence spending of $824 million includes:

- 5 per cent growth in the base level of Defence spending consistent with the limits set in the government's overall Expenditure Control Plan;
- a special allocation of $600 million to fund Canada's support for the United Nations operations in the Persian Gulf, representing the consequential costs in 1991-92 of obligations incurred during the 1990-91 fiscal year, plus a forecast of the additional amount that the Department could require in 1991-92 based on the current situation in the Gulf; and
- a reduction of $396 million corresponding to the amount previously needed for Federal Sales Tax payments.

The breakdown of the Defence budget is approximately:

- 45 per cent for personnel costs, including wages, salaries and benefits for approximately 118,000 military and civilian personnel;
- 21 per cent for capital expenditures reflecting the continuing need to re-equip and modernize the Canadian Forces. Five major equipment acquisitions — the Canadian Patrol Frigate, Low Level Air Defence, the Tribal Class Update and Modernization, North American Air Defence Modernization and the Arctic Maritime Surveillance Aircraft — will account for some 53 per cent of the total capital budget;
- 29 per cent for non-personnel operating expenditures, for such items as fuel, maintenance and supplies; and
- 5 per cent for grants and contributions, and statutory pension payments.

Table 3.2
Defence

($ millions)	1990-91 Main Estimates*	1991-92 Main Estimates*	Change
National Defence	11,870.0	12,694.0	824.0

** Adjusted for consolidation of specified purpose accounts.*

External Affairs and Aid

The programs included in External Affairs and Aid are directed towards carrying out Canada's foreign policies, representing Canada's interests abroad and assisting developing nations through:

- policy development and program delivery responsibilities in the key areas of foreign policy coordination, trade, economic and political relations, international security and consular and legal affairs; and
- administration of the delivery of Canada's aid, immigration and tourism programs abroad.

Reflecting this breadth of interests, Canada has diplomatic relations with virtually all countries and is a member of the United Nations and its associated agencies, NATO and many other international organizations. These relations are handled through 110 missions abroad, including seven accredited to multilateral organizations.

The increase of $130.6 million in the budgetary Main Estimates of the Department of External Affairs includes:

- $15 million for political and economic cooperation with countries of Central and Eastern Europe;
- $38 million for various new initiatives under the new Five-Year Immigration Plan;
- $20 million to cover increased costs of Canada's memberships in international organizations;
- $9 million for measures relating to the safety of Canadians abroad; and
- adjustments for the effects of foreign inflation and currency fluctuations on the costs of operations abroad.

An International Assistance Envelope of $2,750 million has been introduced to cover both Official Development Assistance (ODA) and other international assistance initiatives. The total net budgetary Main Estimates for ODA are $2,693 million, an increase of $128 million over 1990-91. There will also be a program reserve of $57 million which will be used to cover a number of activities related to international development, including partial funding for aid projects in Eastern Europe.

The total planned ODA commitments for 1991-92 amount to $3,120 million, $211 million more than in 1990-91.

Table 3.3
External Affairs and Aid

($ millions)	1990-91 Main Estimates	1991-92 Main Estimates	Change
Petro-Canada International Assistance Corporation	53.0	51.0	-2.0
External Affairs			
Department	1,104.3	1,234.9	130.6
Canadian Institute for International Peace and Security	5.0	5.0	0.0
Canadian International Development Agency	2,152.7	2,200.7	48.0
Canadian Secretariat	2.3	2.3	0.0
International Centre for Ocean Development	12.3	13.3	1.0
International Development Research Centre	114.3	123.0	8.7
International Joint Commission	4.6	6.2	1.6
Finance: Development Assistance	136.8	229.8	93.0
Total	**3,585.3**	**3,866.2**	**280.9**

Table 3.4 shows the distribution of Canada's assistance for both years.

Table 3.4
Official Development Assistance

($ millions)	1990-91 Main Estimates	1991-92 Main Estimates	Change
Partnership Program			
International Financial Institutions:			
CIDA	250	247	-3
Department of Finance	299	359	60
Voluntary Sector Support (CIDA)	258	277	19
International Non Governmental Organizations (CIDA)	22	23	1
International Development Research Centre	114	123	9
International Centre for Ocean Development	12	13	1
International Centre for Human Rights and Democratic Development (CIDA)	3	4	1
Industrial Cooperation (CIDA)	67	75	8
Multilateral Technical Cooperation (CIDA)	161	164	3
Multilateral Food Aid (CIDA)	155	158	3
Grants and Contributions (External Affairs)	46	47	1
Imputed Interest Costs	.....	5	5
Sub-total: Partnership Program	**1,387**	**1,495**	**108**
National Initiatives			
Bilateral Food Aid (CIDA)	209	213	4
Scholarships:			
CIDA	11	12	1
External Affairs	11	9	-2
Foreign Student Support	64	88	24
Petro-Canada International Assistance Corporation	53	51	-2
International Humanitarian Assistance (CIDA)	59	67	8
Development Information (CIDA)	7	10	3
Geographic Programs (CIDA)	953	977	24
Sub-total: National Initiatives	**1,367**	**1,427**	**60**
Administrative			
CIDA	103	114	11
External Affairs	90	76	-14
Other Government Departments	13	8	-5
Sub-total: Administrative	**206**	**198**	**-8**
Program Reserve	**1**	**57**	**56**
Gross Official Development Assistance	2,961	3,177	216
Less: repayment of previous year's loans	52	57	5
Net Official Development Assistance	**2,909**	**3,120**	**211**

The Canadian International Development Agency (CIDA) is responsible for delivering the largest part of the Canadian ODA Program, approximately 75 per cent of the budget. CIDA's budgetary Main Estimates total $2,201 million, $48 million higher than in 1990-91.

The main reason that the commitments differ from the net budgetary cash requirements is that, for the most part, Canada's participation in the financing of international development banks takes the form of the issuance of promissory notes. Cash is drawn against these notes by recipient institutions in future years, as required, and it is the forecast of the actual cash draw during the fiscal year that is included in the Main Estimates. The full value of the notes is, however, included in the calculation of ODA commitments in the year in which they are issued.

The remaining difference is due to:

- non-budgetary expenditures related to multilateral development bank investments;
- imputed value of Canada's support to trainees from developing countries;
- imputed interest costs arising out of CIDA's use of advance payments; and
- administrative services provided without charge to CIDA by other government departments.

Social Programs

Programs of the Departments of Health and Welfare Canada, Indian Affairs and Northern Development and Employment and Immigration Canada make up over 90 per cent of the spending in this sector. Through these programs and the others in this sector, the government is continuing its efforts to help those in greatest need through programs of assistance to the economically disadvantaged, including the jobless, aboriginal peoples, veterans, disabled persons, and the aged. The government's programs and policies will continue to ensure equality of access by all Canadians to the benefits of Canadian society.

Table 3.5 provides a breakdown by department and agency of spending for social programs.

Chart 3.2
Share of Total Allocated Budgetary Expenditures

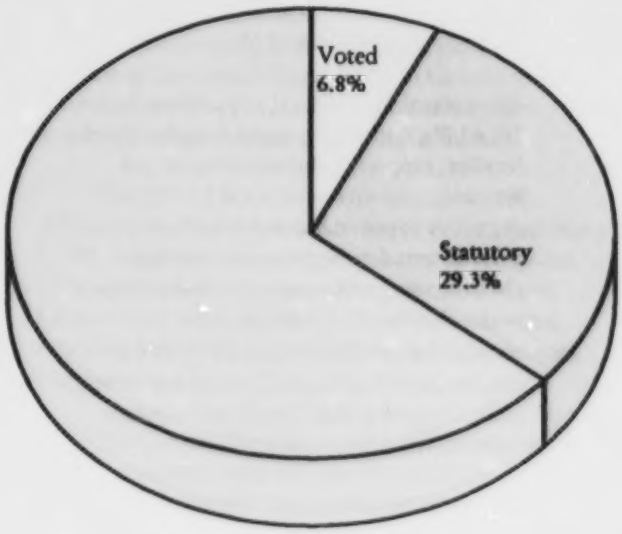


Table 3.5
Social Programs

($ millions)	1990-91 Main Estimates[2]	1991-92 Main Estimates[2]	Change
Employment and Immigration			
Department	16,299.7	20,531.7	4,232.0
Advisory Council on the Status of Women	3.5	3.6	0.1
Immigration and Refugee Board of Canada	61.8	86.0	24.2
Status of Women — Office of the Co-ordinator	4.0	4.0	0.0
Indian Affairs and Northern Development[1]	2,600.9	2,792.1	191.2
Labour			
Department	245.7	239.8	-5.9
Canada Labour Relations Board	8.2	9.0	0.8
Canadian Centre for Occupational Health and Safety	5.3	3.8	-1.5
National Health and Welfare			
Department[1]	26,812.5	28,907.4	2,094.9
Medical Research Council	221.6	247.6	26.0
Canada Mortgage and Housing Corporation	1,883.7	2,042.4	158.7
Secretariat of the Treasury Board: Employment Initiatives	180.0	180.0	0.0
Veterans Affairs	1,772.8	1,891.8	119.0
Sub-Total	**50,099.7**	**56,939.2**	**6,839.5**
Adjustment for legislative changes in Expenditure Control Plan	-75.0	.....	75.0
Total	**50,024.7**	**56,939.2**	**6,914.5**

(1) Excludes items categorized as part of Fiscal Arrangements.
(2) Adjusted for consolidation of specified purpose accounts.

Expenditures on social programs are the largest component of overall spending. During 1991-92, the federal government will direct $57 billion, which is 36 per cent of its allocated Main Estimates, to improve the social conditions of Canadians through:

- direct transfers to individuals of more than $40.6 billion through payments to the elderly, families, support of the unemployed and veterans;
- payments to provincial and territorial governments for the provision of social assistance and welfare services, and assistance to the disabled ($5.8 billion); and
- social programs directed primarily at employment, health, and housing initiatives, and to programs that benefit native people ($10.6 billion).

Health and Welfare Canada is responsible for promoting and preserving the health, social security and social welfare of the people of Canada.

Ninety-five per cent of the Department's expenditures on social programming of $28.9 billion are statutory payments. There is a $2.1 billion or 7.8 per cent increase in the costs of these major statutory programs over last year resulting from the combination of an increase in the number of eligible clients and rate increases:

- payments to elderly persons ($18,904 million) increase by 8 per cent over the previous year;
- Family Allowance payments ($2,806 million) increase by 5.4 per cent; and
- there is a 7.4 per cent growth in federal government payments under the Canada Assistance Plan ($5,687 million), which jointly funds the costs of provincial programs delivering social, child support and other family services.

Non-statutory program costs ($1,453 million) increase by 12 per cent over 1990-91 Main Estimates as a result of a growth in demand for existing services and the implementation of new initiatives or program expansions; for example:

- increased demand for Indian and northern health services ($51.6 million);
- increased costs of Vocational Rehabilitation of Disabled Persons payments to provinces and territories ($10.7 million);
- the initiative to compensate vaccine-injured persons ($42.1 million); and
- expansion of the food inspection system ($22.1 million).

The federal government provides support to aboriginal peoples primarily through the programs of the Department of Indian Affairs and Northern Development. Broadly speaking, the Department fulfils the lawful obligations of the federal government to aboriginal peoples arising from treaties, the *Indian Act* and other legislation.

The Department also supports the administration of reserve lands, revenues and trusts; assists Indians and Inuit to acquire employment skills and to develop viable businesses; and supports the negotiations of settlement of accepted claims relating to aboriginal title not dealt with by treaty or other means, or relating to past non-fulfilment of government obligations.

Of the $2,638 million for the Indian and Inuit Affairs Program:

- $806 million is for education;
- $710 million for social development;
- $595 million for capital facilities and community services; and
- $247 million to assist Indian bands in administering programs.

Employment and Immigration Canada has as its primary focus:

- the improvement of the functioning of the labour market including promotion of employment equity and market stability;

fostering skill development and providing temporary income protection to the unemployed; the principal activities being the Canadian Jobs Strategy, National Employment Services and Unemployment Insurance; and
- management of immigration to Canada including the control and management of immigration levels and admission and provision of assistance to immigrants and refugees in adapting and settling in Canada.

The 1991-92 Main Estimates provide $1,842 million for the Canadian Jobs Strategy which includes all related immigrant language training funds:

- an amount of $1,461 million has been allocated to the Employment and Immigration program for the Jobs Strategy, and $200 million for social assistance recipients; and
- $180 million is set aside for summer employment in a central vote of the Treasury Board Secretariat, as well as $1 million for National Health and Welfare for social assistance recipients.

Forecast payments of benefits under the *Unemployment Insurance* (UI) *Act* have been consolidated with the Main Estimates with the following impact:

- the largest single factor in the Main Estimates to Main Estimates increase is the $4 billion forecast increase in UI benefits payments, which reflects the anticipated impact of the recession on employment levels; and
- recent amendments to the *Unemployment Insurance Act* which made the UI Account wholly premium-dependent resulted in a decrease of some $3 billion in the Main Estimates for Employment and Immigration Canada which by virtue of the consolidation process does not impact on the year-over-year changes.

The Estimates of the Department of Employment and Immigration also include some $311 million for immigration programming.

The increase of $24 million in the Estimates for the Immigration and Refugee Board of Canada reflects additional workload associated with the increased number of refugee claimants arriving in Canada.

The 1991-92 Main Estimates allocate $1,892 million to the Department of Veterans Affairs, including $1,042 million for veterans' pensions and $188 million for war veterans' allowances. A large portion of the balance is accounted for by veterans' health services, including $137 million for the Veterans' Independence Program.

The Canada Mortgage and Housing Corporation's 1991-92 budgetary estimates amount to $2,042 million, approximately 95 per cent of which is directed to social housing. The increase of $159 million over 1990-91 is for:

- increased costs associated with the 637,000 housing units currently subsidized; and
- assistance to over 40,000 additional households.

The Estimates of the Department of Labour include $50 million to deliver the Program for Older Worker Adjustment. This is a joint federal-provincial program developed to provide income security for older workers who would suffer severe hardship as a result of major permanent layoffs.

The remaining social programs account for $268 million or less than 1 per cent of the total. The department and agencies involved are the Advisory Council on the Status of Women, the Office of the Coordinator — Status of Women, the Canada Labour Relations Board, the Canadian Centre for Occupational Health and Safety, and the Medical Research Council.

Natural Resource Based Programs

These programs are focused on the country's natural resources in the areas of agriculture, forestry, fisheries, energy, minerals and the environment. Their overall objective is to support the orderly development of natural resources in ways that maximize economic benefits for Canadians while ensuring that the quality of the environment is protected and enhanced.

Almost half of the Estimates of the Department of Agriculture will be directed to agricultural producers for income stabilization purposes, while another sixth will be transferred to farmers, organizations and other governments in support of other agricultural objectives. About a third will go to support departmental operations, the largest components of which comprise scientific research and development activities, and inspection and regulatory functions.

The major portion of the budgetary Main Estimates for Energy, Mines and Resources will go to support the department's operating and capital requirements, with the remainder being transferred to other governments and organizations. Surveying, mapping, geological research activities, research into energy and mining technologies, and activities to foster the orderly development and efficient use of energy account for most of the department's operations. The bulk of the department's transfer payments will be directed at offshore oil and gas development, with the rest mostly going to support research efforts elsewhere and to stimulate the transfer of new technologies into active industrial use. The Atomic Energy Control Board and the National Energy Board carry out, on a cost-recovery basis, important regulatory functions with respect to the generation and distribution of energy.

About 40 per cent of the Estimates of the Department of the Environment will be directed to the operation and development of national parks and historic sites, and an additional 35 per cent to other activities for the conservation and protection of the environment. Almost 25 per cent will go to the

Table 3.6
Natural Resource-Based Programs

($ millions)	1990-91 Main Estimates	1991-92 Main Estimates	Change
Agriculture			
Department	1,934.3	1,888.2	-46.1
Canadian Dairy Commission	3.7	3.8	0.1
Canadian Livestock Feed Board	19.9	20.0	0.1
Energy, Mines and Resources			
Department	914.7	811.7	-103.0
Atomic Energy Control Board	35.0	38.4	3.4
Atomic Energy of Canada Limited	135.1	176.4	41.3
National Energy Board	25.6	26.2	0.6
Environment	972.9	1,019.3	46.4
Fisheries and Oceans	724.7	760.6	35.9
Forestry	159.3	147.1	-12.2
Sub-Total	**4,925.2**	**4,891.7**	**-33.5**
Adjustment for legislative changes in Expenditure Control Plan	-50.0	.....	50.0
Total	**4,875.2**	**4,891.7**	**16.5**

operation of atmospheric environmental services by the department.

The Main Estimates of Fisheries and Oceans will go primarily to the department's own operations, which support Canada's interests in the oceans and inland waters, especially concerning the conservation, development and sustained economic utilization of Canada's fisheries resources. These operations mostly comprise research and technical support activities, activities related to the regulation and management of Atlantic, Pacific and freshwater fisheries, and fisheries inspection services.

About two-thirds of Forestry's Main Estimates will be used to fund the department's own operations, while the other third will be transferred to support the forest-sector activities of other governments and organizations. The major part of the department's operations involves research and the provision of technical services. The bulk of Forestry's transfer payments are made under forestry development agreements with the provinces.

Main Estimates overall for the programs in this expenditure area are down slightly from 1990-91 Main Estimates.

The primary factors causing year-over-year changes in Main Estimates for these programs have been policy decisions by the government involving explicit changes in expenditure priorities. Major decisions affecting 1991-92 Main Estimates in this expenditure area include:

- past decisions of the government to terminate incentive programs for exploration and development of mineral and petroleum resources (the Canadian Exploration and Development Program, and the Canadian Exploration Incentives Program), accounting for a total decrease of $188.2 million in expenditures;
- a decision to provide federal support to the Hibernia Offshore Development Project, accounting for an increase of $180.6 million;
- a past decision to provide federal support for the construction of a natural gas pipeline to Vancouver Island, accounting for a decrease of $113.1 million because most of the payments for this initiative were made in 1990-91;
- $41 million increase in 1991-92 Main Estimates for Atomic Energy of Canada Limited reflects a decision to include in these Estimates funding provided in prior years through Supplementary Etimates, to match funding for R&D provided by provincial utilities and as well additional funds for fusion research;
- a decision, in response to declining fish stocks in the Atlantic fishery and the problems related to this decline, to implement the Atlantic Fisheries Adjustment Program, accounting for an increase of $25.6.

Other recent policy decisions that will also significantly affect this expenditure area in 1991-92 and following years have not been reflected in Main Estimates because specific programming details remain to be put into place. Such decisions include:

- Canada's Green Plan for a healthy environment;
- major new cost-shared programs to stabilize the incomes of agricultural producers (the Gross Revenue Insurance Plan and the Net Income Stabilization Account);
- an intent to renew Forestry Regional Economic Development agreements with several provinces; and
- some components of the Atlantic Fisheries Adjustment Program for which programming details are still outstanding.

Industrial, Regional and Scientific/Technological Support Programs

These programs are designed to foster regional and industrial development and to enhance Canadian competitiveness by stimulating private sector investment across Canada, contributing to job creation and encouraging increased innovation and R&D.

Expenditures in 1991-92 in Industry Science and Technology Canada (ISTC) will be focussed on the development and implementation of its new mandate which emphasizes the promotion of international competitiveness of Canadian industry, regional development in Quebec and Ontario and assistance to aboriginal peoples in realizing their economic potential.

Regional development programs in Atlantic and Western Canada generally reflect the strategic policy directions and associated funding framework adopted in the previous budget. The expenditures being proposed for Western Economic Diversification support a continuation of the federal government's commitment to fund diversification initiatives in Western Canada. The Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) will continue programming which combines direct assistance for the development of business enterprise coupled with broad industrial and regional economic development agreements administered by ACOA and

Table 3.7
Industrial, Regional and Scientific/Technological Support

($ millions)	1990-91 Main Estimates	1991-92 Main Estimates	Change
Atlantic Canada Opportunities Agency			
Department	329.4	347.4	18.0
Enterprise Cape Breton Corporation	10.6	10.6	0.0
Consumer and Corporate Affairs			
Department	175.3	179.2	3.9
Competition Tribunal	1.8	1.8	0.0
Copyright Board	1.1	1.1	0.0
Hazardous Materials Information Review Commission	1.8	1.8	0.0
Patented Medicine Prices Review Board	3.1	4.1	1.0
Procurement Review Board	1.3	1.3	0.0
Standards Council of Canada	5.6	6.2	0.6
External Affairs			
Canadian Commercial Corporation	15.2	14.5	-0.7
Export Development Corporation	185.0	185.0	0.0
Industry, Science and Technology			
Department	1,069.1	1,014.1	-55.0
Canadian Patents and Development Limited	0.8	0.8	0.0
Canadian Space Agency	112.1	298.4	186.3
Cape Breton Development Corporation	32.0	32.0	0.0
Federal Business Development Bank	15.3	15.7	0.4
Investment Canada	9.9	10.2	0.3
National Research Council of Canada	433.8	420.7	-13.1
Natural Sciences and Engineering Research Council	423.3	484.1	60.8
Science Council of Canada	3.2	3.2	0.0
Western Economic Diversification	286.0	292.0	6.0
Total	**3,115.7**	**3,324.2**	**208.5**

sectoral cooperation agreements (especially forestry, mines and resources, fisheries, sustainable development and communications and culture) delivered by other federal departments.

The government continues to place a high priority on science and technology programs, only a small portion of which are reflected in Table 3.7. The total federal government investment in science and technology will amount to more than $5 billion in 1991-92 involving about 20 science-based departments and agencies including Environment; Energy, Mines and Resources; Agriculture; CIDA; National Defence; Statistics Canada; Fisheries and Oceans; National Health and Welfare; the three Granting Councils (Natural Sciences and Engineering Research Council; Medical Research Council and the Social Sciences and Humanities Research Council) and the National Research Council.

The largest increase in federal science and technology expenditures for 1991-92 is seen in the budgetary provisions for the Canadian Space Agency, reflecting the final reallocation of resources from the National Research Council of $28 million, the ongoing costs of Canada's participation in Space Station Freedom, at $148 million in 1991-92 — Canada's single, largest science and technology project to date — and the establishment of a continuing space science and technology development program with the necessary departmental infrastructure and support.

Other departments and agencies in this sector contribute to the realization of Canada's industrial objectives generally, for example:

- the Consumer and Corporate Affairs Ministry is responsible for promoting the fair and efficient operation of the marketplace in Canada;
- the Federal Business Development Bank assists with the establishment and development of enterprises in Canada; and
- the Canadian Commercial Corporation and the Export Development Corporation support Canadian industry in exploiting foreign business opportunities.

Main Estimates for the programs in this sector have increased by approximately 7.0 per cent from 1990-91 Main Estimates (Table 3.7). Major decisions affecting expenditures in this area include:

- a net decrease of $55 million in ISTC reflecting reduced spending in the Defence Industry Productivity Program and the effects of sunsetting of programs such as the Industrial and Regional Development Program and federal-provincial economic development agreements, offset by increases under the Enterprise Development Program, increased spending under existing programs such as Acid Rain Abatement, and the introduction of new programs;
- an increase of $61 million in NSERC primarily due to the implementation of the Networks of Centres of Excellence Program and an increase in the grants budget;
- a slight decrease in NRC's expenditures due to the transfer of space expenditures to the new Canadian Space Agency offset in part through the provision of $6.2 million for the purpose of stabilizing NRC's operating budget; and
- a major increase of $186 million in the expenditures for the Canadian Space Agency for reasons outlined above.

Transportation Programs

The federal government directs support to transportation primarily through the programs of the Department of Transport and the National Transportation Agency.

The Estimates of the Department of Transport support the operation of airports and Canada's air navigation system; the activities of the Canadian Coast Guard, such as those relating to marine navigation and icebreaking; and the operation of some public harbours and ports. As well, they provide for the regulation of air and marine transportation safety through certification, licensing and education, and for the maintenance of railway and highway safety, including the safe transport of dangerous goods and regulation of motor vehicles. They also include payments for the provision of transportation services by Crown corporations such as VIA Rail Canada Inc. and Marine Atlantic Inc., and payments to the provinces under agreements to develop and restore highway and port infrastructure.

In addition to the parliamentary appropriations being sought through these Estimates, the department is seeking authority from Parliament to respend revenues equal to about 35 per cent of its planned gross expenditures. In prior years, the Airports activity in Transport was partly funded through the use of a Revolving Fund (Self-Supporting Airports and Associated Ground Services Revolving Fund). In anticipation of the transfer to local authorities of some of the airports being funded through this mechanism, the Fund has been wound up.

The Estimates of the National Transportation Agency are also significant in size, primarily because they provide for payments to railway companies under the *Western Grain Transportation Act* and other statutes. Such transfer payments account for about 95 per cent of the Agency's Estimates. On the operational side, the Agency is charged with the economic regulation, pursuant to the *National Transportation Act, 1987*, of Canada's various transportation industries that fall under federal jurisdiction.

Table 3.8
Transportation Programs

($ millions)	1990-91 Main Estimates	1991-92 Main Estimates	Change
Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board	27.8	28.0	0.2
Transport			
Department	1,513.1	1,488.5	-24.6
VIA Rail Canada Inc.	435.0	411.9	-23.1
Marine Atlantic Inc.	136.8	144.6	7.8
Other Crown corporations	87.4	103.3	15.9
Sub-total:	**2,172.3**	**2,148.3***	**-24.0**
Department			
Civil Aviation Tribunal	1.0	1.0	0.0
Grain Transportation Agency Administrator	6.3	6.7	0.4
National Transportation Agency	804.0	897.7	93.7
Total	**3,011.4**	**3,081.7**	**70.3**

** Funds available to the Department of Transport include not only the amounts shown above but also vote-netted revenues. For 1991-92 these raise the total to $3,288 million, a reduction of approximately $123 million from 1990-91 Main Estimates.*

With respect to the regulation of transportation safety, the Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board is responsible for the investigation of air, marine, railway and pipeline accidents, and reports directly to Parliament in this regard.

Main Estimates overall for the programs in this expenditure area are up only slightly from 1990-91 Main Estimates, reflecting a relatively stable expenditure environment for the area. The primary factors causing year-over-year changes in Main Estimates for these programs are:

- the Main Estimates of the National Transportation Agency are up by more than $90 million, mostly because the forecasts for the movement of grain by rail and the associated statutory payments to railway companies under the *Western Grain Transportation Act* are higher than last year's; and
- Transport's Main Estimates are down slightly, mostly a reflection of the impending completion of a number of one-time initiatives being supported through contributions.

Communications and Cultural Programs

This component includes programs designed to support the growth and development of Canadian cultural life, the nation's linguistic duality, its rich and diverse multicultural heritage, and the full participation of disabled persons and visible minorities. This component of the Main Estimates amounts to $3,256 million.

Table 3.9 provides a comparison of the Main Estimates of these programs with those of 1990-91.

The 1991-92 Main Estimates for the Department of Communications amount to $352 million, of which:

- $172 million is for Cultural Affairs and Broadcasting, which is aimed at creating an environment in which Canada's heritage is preserved and made accessible, artistic expression can flourish, cultural markets develop, and Canadian audiences have increased access to cultural products and services;
- $68 million is for management of the radio frequency spectrum and regional operations; and
- $56 million is for telecommunications and technology development.

Table 3.9
Communications and Cultural Programs

($ millions)	1990-91 Main Estimates	1991-92 Main Estimates	Change
Communications			
Department	310.9	352.1	41.2
Canada Council	104.2	105.8	1.6
Canadian Broadcasting Corporation	1,017.5	1,034.2	16.7
Canadian Film Development Corporation	145.6	145.6	0.0
Canadian Museum of Civilization*	39.9	43.9	4.0
Canadian Museum of Nature*	18.4	19.8	1.4
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission	35.4	35.2	-0.2
National Archives of Canada	59.6	63.0	3.4
National Arts Centre Corporation	19.0	21.6	2.6
National Film Board	75.7	79.5	3.8
National Gallery of Canada*	30.3	29.9	-0.4
National Library	38.1	44.1	6.0
National Museum of Science and Technology*	16.6	16.8	0.2
Secretary of State			
Department (excluding Post-Secondary Education)	1,036.1	1,060.6	24.5
Ministry of State (Multiculturalism and Citizenship)	155.0	106.6	-48.4
Social Sciences and Humanities Research Council	89.1	97.6	8.5
Total	**3,191.4**	**3,256.3**	**64.9**

**Formerly included in National Museums of Canada but are now shown as separate Crown corporations; prior year reflects allocation of the former budget.*

The CBC will receive some 32 per cent of the Estimates for the Communications and Culture component for developing and providing a national broadcasting service for all Canadians.

The Main Estimates for the Canadian Film Development Corporation are frozen at the 1989-90 level, as outlined in the Expenditure Control Plan.

The National Gallery of Canada, the Canadian Museum of Nature, the Canadian Museum of Civilization, and the National Museum of Science and Technology are shown separately, following proclamation of the legislation which converted the National Museums of Canada into separate Crown corporations.

The 1991-92 Main Estimates for the National Library include $4.6 million for an upgrade to the automated bibliographic information system.

Excluding statutory payments to the provinces for post-secondary education, which are included in the Fiscal Arrangements sector, $1,061 million is included in the communications and culture component for the Department of the Secretary of State. This includes:

- $465 million related to the Canada Student Loans Program;
- $266 million provided to support official languages in education; and
- $91 million related to social development and Canadian identity initiatives.

The Main Estimates for the Ministry of State (Multiculturalism and Citizenship) are $107 million, reflecting the winding down of the Japanese Canadian Redress Program which amounts to $26 million compared to $78 million in last year's Main Estimates.

The Social Sciences and Humanities Research Council's budget of $98 million is dedicated to the promotion of research and funding of scholarships in the social sciences and humanities; the increase in funding relates chiefly to an increase in the Matching Grants Program.

Justice and Legal Programs

These programs are directed at the administration of justice and law enforcement. Expenditures are aimed at supporting a fair and equitable justice system and maintaining law and order through policing and custodial activities. Table 3.10 provides a comparison of Main Estimates for these programs with those of the previous year.

The department and agencies within the Ministry of Justice provide a wide range of services in the administration and interest of justice including:

- the provision of legal services to the government and its agencies through the Department of Justice;
- administrative services to the Tax Court, Federal Court and Supreme Court;
- administrative services through the Commissioner for Federal Judicial Affairs for federally appointed judiciary of the provinces or territories;
- the activities of the Canadian Human Rights Commission and the Offices of the Information and Privacy Commissioners; and
- the work of the Law Reform Commission which reviews the statutes and laws of Canada and makes recommendations on their improvement, modernization and reform.

Table 3.10
Justice and Legal Programs

($ millions)	1990-91 Main Estimates	1991-92 Main Estimates	Change
Justice			
Department	382.2	416.6	34.4
Canadian Human Rights Commission	14.8	16.8	2.0
Commissioner for Federal Judicial Affairs	157.1	164.9	7.8
Federal Court of Canada	18.1	18.7	0.6
Law Reform Commission of Canada	4.8	4.9	0.1
Offices of the Information and Privacy Commissioners of Canada	6.3	6.7	0.4
Supreme Court of Canada	14.4	15.1	0.7
Tax Court of Canada	8.2	8.7	0.5
Security Intelligence Review Committee	1.5	1.6	0.1
Solicitor General			
Department	29.9	30.2	0.3
Canadian Security Intelligence Service	190.0	214.0	24.0
Correctional Service	913.6	961.8	48.2
National Parole Board	22.0	23.1	1.1
Royal Canadian Mounted Police	1,153.1	1,230.1	77.0
Royal Canadian Mounted Police External Review Committee	1.2	1.5	0.3
Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission	3.8	3.9	0.1
Total	**2,921.0**	**3,118.6**	**197.6**

The Ministry of the Solicitor General provides for:

- the enforcement of law, the maintenance of peace, order and security through the RCMP;
- the administration of sentences imposed by the courts and the preparation for the return of offenders as law-abiding citizens through the Correctional Service;
- the granting of conditional release, recommendations for pardons and the exercise of the Royal Prerogative of Mercy through the National Parole Board;
- national security through the Canadian Security Intelligence Service; and
- forums for redress of grievance by the public or members of the RCMP through the RCMP Public Complaints Commission and the RCMP External Review Committee, respectively.

Within this sector, perhaps the most significant year-over-year resource change is in the Department of Justice which includes an additional $34.4 million and 205 person-years (increases of 9 and 13 per cent respectively) for legal services, policy development, departmental administration as well as specific initiatives such as aboriginal self-government, Tax Court reorganization and Family Violence.

General Government Operations

General government operations, as shown in Table 3.11, comprise a wide range of government departments and agencies engaged in a variety of activities all generally related to supporting, facilitating, and coordinating the operations of other federal departments and agencies. Some, such as Public Works, the Public Service Commission, and Supply and Services, direct virtually all their resources to the support of other departments and agencies; others, such as the Canada Post Corporation, and the National Capital Commission, provide their services mainly to the public. The two Revenue Canada departments, Customs & Excise and Taxation, collect taxes and duties on behalf of the government. This category also includes the Government's central agencies and a number of smaller agencies.

The financial requirements of these programs are therefore comprised almost exclusively of operating and capital expenditures required to maintain the infrastructure needed by a national government. General government operations also include the expenditures related to the House of Commons, the Senate and the Library of Parliament.

Public Works Canada, one of the largest departments in this area, has several functions:

- the provision of general purpose office accommodation for federal departments and agencies (through construction, purchase or lease) which consumes over 75 per cent of the Department's net operating budget;
- the provision of architectural, engineering, and real property services to federal departments and agencies on a cost-recovered basis;
- the construction and maintenance of roads, bridges and marine structures under federal jurisdiction; and
- management and disposal of surplus federal real property.

The National Capital Commission has a mandate to maintain and enhance the National Capital's physical image and to organize, assist and coordinate national events and activities that will enrich the cultural and social fabric of Canada.

National Revenue administers a variety of Acts in addition to the *Customs Act*, the *Excise Tax Act* and the *Income Tax Act*. Customs and Excise Canada collects duties and taxes, controls the movement of people, goods and conveyances entering or leaving Canada and protects industry from unfair foreign competition. In addition to its primary activity, Taxation Canada carries out administrative functions on behalf of other federal programs, such as the collection of Canada Pension Plan contributions and unemployment insurance premiums, and collects income taxes and administers various tax credit measures on behalf of most provinces.

The Department of Supply and Services is responsible for most purchases and acquisitions on behalf of departments and agencies. It also includes the Receiver General function. Supply operations are, for the most part, financed through the Supply Revolving Fund on a revenue-dependent basis so that the full costs of acquiring materials and services used by the various government departments can be reflected in the costs for those individual departments.

Statistics Canada is responsible for providing statistical information on the economic and social structure of Canada and international trade.

The Public Service Commission is directly responsible to Parliament for ensuring that the merit principle is adhered to in staffing in the Public Service. Its major activities include senior management staffing, appeals and investigations related to personnel matters and special programs related to staffing and employment equity. Senior management training is the responsibility of the Canadian Centre for Management Development.

Table 3.11
General Government Operations

($ millions)	1990-91 Main Estimates	1991-92 Main Estimates	Change
Consumer and Corporate Affairs			
Goods and Services Tax Consumer Information Office	.....	7.3	7.3
Finance			
Department*	111.7	118.6	6.9
Auditor General	56.2	60.0	3.8
Canadian International Trade Tribunal	7.4	8.0	0.6
Office of the Superintendent of Financial Institutions	3.1	3.3	0.2
Privatization and Regulatory Affairs	10.1	10.4	0.3
Governor General	10.5	10.7	0.2
Industry, Science and Technology			
Statistics Canada	288.5	395.3	106.8
Canada Post Corporation	148.5	115.3	-33.2
Emergency Preparedness Canada	19.5	20.0	0.5
National Revenue			
Customs and Excise	549.1	955.8	406.7
Taxation	1,090.1	1,219.1	129.0
Parliament			
The Senate	40.1	45.7	5.6
House of Commons	216.5	229.4	12.9
Library of Parliament	15.0	16.2	1.2
Privy Council			
Privy Council Office	54.6	78.3	23.7
Canadian Intergovernmental Conference Secretariat	3.2	3.2	0.0
Chief Electoral Officer	4.1	6.3	2.2
Commissioner of Official Languages	12.6	13.2	0.6
Economic Council of Canada	10.3	10.6	0.3
Northern Pipeline Agency	0.5	0.5	0.0
Public Service Staff Relations Board	10.1	10.5	0.4
Public Works			
Department*	900.6	1,074.6	174.0
National Capital Commission	89.1	92.6	3.5
Secretary of State			
Canadian Centre for Management Development	10.7	11.7	1.0
Public Service Commission	136.0	146.1	10.1
Supply and Services*	317.5	359.3	41.8
Treasury Board			
Secretariat*	1,306.2	1,072.1	-234.1
Comptroller General	17.4	18.6	1.2
Total	**5,439.2**	**6,112.7**	**673.5**

* *Certain programs of these departments are not reflected in this table because they have been included in other sectors.*

Central agencies include the Privy Council Office, the Treasury Board Secretariat and the Department of Finance which provide operational support to the central decision-making processes of the government.

The Treasury Board Secretariat's budget includes the Government Contingencies Vote (TB Vote 5) and contributions to various employee insurance and pension plans, as well as funds for operating and capital requirements for the Central Administration of the Public Service. The Office of the Comptroller General, which reports to the President of the Treasury Board, is responsible for the development and implementation of policies for financial management, program evaluation and audit.

The Department of Finance provides advice to the government on the national economic and financial situation, and on matters related to fiscal policy, debt management and taxation. It also administers such programs as Fiscal Transfer Payments to the provinces.

Among the agencies reporting through the Minister of Finance are the Canadian International Trade Tribunal and the Office of the Superintendent of Financial Institutions. The Superintendent is responsible for the administration of a supervisory framework for federally-regulated financial institutions and pension plans.

The year-over-year resource changes reflect a combination of either new or expanded programs or the expiry or termination of others. The most significant changes relate to the new requirements to administer the Goods and Services Tax (GST) and to distribute the GST Tax Credit. This includes:

- an increase of $358 million and 4,249 person-years for Customs and Excise reflecting the administrative and collection implications of the GST;
- increased Public Works costs of $38.9 million corresponding to the related rental accommodation requirements;
- an increase of $55 million and 685 person-years in Taxation, and $37.9 million and 146 person-years in the Department of Supply and Services to provide for the processing and issue of the quarterly GST Tax Credit to 8 million recipients at an annual value of approximately $2.4 billion; and
- $7.3 million and 23 person-years for the Consumer Information Office which in 1991 will provide the public with information on consumer prices during the transition from the old Federal Sales Tax to the new GST.

Other comparatively significant increases include:

- a net increase of $135 million to the Department of Public Works for new and existing projects requirements, and increased leasing and operating costs;
- an increase of $87 million towards the cost of conducting the 1991 Censuses of Population and Agriculture;
- an increase of $32.7 million and 250 person-years for Taxation to cover the administrative costs of pension reform;
- an increase of $22 million in the Privy Council to cover the costs of various Commissions of Inquiry; and
- an increase of $11.6 million and 250 person-years in Taxation to buttress enforcement activities.

Significant year-over-year changes also include the following major reductions:

- a reduction of $375 million in the Treasury Board's Contingency Vote reflecting completion of the retroactive payments made in 1990-91 for "equal pay" compensation, offset somewhat by an increase of $141 million associated with Public Service insurance and pension premiums; and
- a net reduction of $33.2 million in the payment to Canada Post Corporation, primarily for subsidised mailing of publications.

Public Debt Charges

The interest and servicing costs on the government's outstanding debt are the largest single element of government spending. Unmatured debt comprises Government of Canada Treasury Bills, Marketable Bonds, Savings Bonds, the federally invested portion of Canada Pension Plan funds and foreign borrowing.

Public Debt Charges include:

- payments required by contract with the holders of unmatured debt instruments;
- interest payments on employee insurance and pension accounts, on various deposit and trust accounts, and special drawing rights allocations; and
- premiums, discounts, commissions and servicing costs arising from the administration of the Debt Program.

Debt charges are a function of the stock of debt outstanding and the level of interest rates. Projected debt charges payable in 1991-92 are $43.2 billion, an increase of $2.1 billion or 5 per cent over 1990-91 Main Estimates levels. See Table 3.12.

Table 3.12
Public Debt Charges

($ millions)	1990-91 Main Estimates	1991-92 Main Estimates	Change
Interest Costs	40,856.0	42,825.0	1,969.0
Servicing and Issuing Costs	294.0	375.0	81.0
Total	**41,150.0**	**43,200.0**	**2,050.0**

Fiscal Arrangements

Fiscal Transfer Payments Program

- Fiscal Equalization Payments of $8.4 billion under the *Constitution Acts* of 1867-1982 and $280 million under the *Public Utilities Income Tax Transfer Act* constitute almost all of this program payment; and
- Fiscal Equalization Payments for 1991-92 are forecast to be $270 million higher than provided for in last year's Main Estimates due to a growth in provincial revenues.

Transfer Payments to the Territorial Government

- Payments to the Governments of the Yukon and Northwest Territories are forecast to be $230 million and $811 million respectively.
- Of the increase of $119 million over the 1990-91 Main Estimates level, 40 per cent is the result of the transfer of responsibilities for roads and arctic airports from federal to territorial jurisdictions. The balance is due to escalation adjustments provided for under formula funding arrangements put in place to assist the territorial governments in providing services to residents of the north.

Table 3.13
Fiscal Arrangements

($ millions)	1990-91 Main Estimates	1991-92 Main Estimates	Change
Finance: Fiscal Transfer Payments Program	8,120.0	8,346.0	226.0
Indian Affairs and Northern Development: Transfers to territorial governments	921.5	1,040.7	119.2
National Health and Welfare: EPF Payments for insured and extended health care services*	6,868.6	5,801.0	-1,067.6
Public Works: Grants to municipalities	317.2	336.1	18.9
Secretary of State: EPF Post-Secondary education payments *	2,216.8	1,731.0	-485.8
Supply and Services: Reciprocal taxation	311.0	.....	-311.0
Sub-Total	**18,755.1**	**17,254.8**	**-1,500.3**
Adjustment for legislative changes in Expenditure Control Plan	-885.0	.....	885.0
Total	**17,870.1**	**17,254.8**	**-615.3**

* *The total EPF entitlement for 1991-92, including the value of the tax transfer, is $20.4 billion, which is 1.2 per cent higher than the current 1990-91 entitlement.*

Established Programs Financing (EPF):

- under the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and *Federal Post Secondary Education and Health Contributions Act* assistance is provided to the provinces and territories for insured and extended health care through National Health and Welfare and for post-secondary education through the Secretary of State;
- the assistance takes the form of both a tax transfer and cash payment which in aggregate are expected to total $20.4 billion for 1991-92 of which the cash portion is about $7.5 billion; and
- under the Expenditure Control Plan introduced in the 1990 Budget per capita payments are being held at 1989-90 levels. The 1990-91 expected savings of $869 million could not be reflected in the Main Estimates for that year as the necessary legislative changes had yet to be approved by Parliament; and
- the decrease in cash payments of $1,553 million reflected in the year-to-year comparison is due to this overstatement of the 1990-91 Main Estimates, as well as an increased value of the tax transfers.

Federal Grants in Lieu of Property Taxes

- The federal government provides grants in lieu of payment of property taxes to municipalities.

Reciprocal Taxation

- Federal-provincial payments on reciprocal taxation expired December 31, 1990, and as a consequence, no provision is included in these Estimates.

Chapter 4
Expenditures by Type of Payment

Introduction

This chapter classifies 1991-92 Main Estimates by type of payment. It focuses on payments to other levels of government, and transfers to persons, businesses and other organizations, and to Crown corporations as well as requirements for government operating and capital purposes.

Overview

Chart 4.1 shows the relative shares of the major types of payments contained in the 1991-92 Main Estimates. In addition, Table 4.1 presents a year-over-year comparison of these types of payment.

Chart 4.1
Relative Shares of Types of Payment

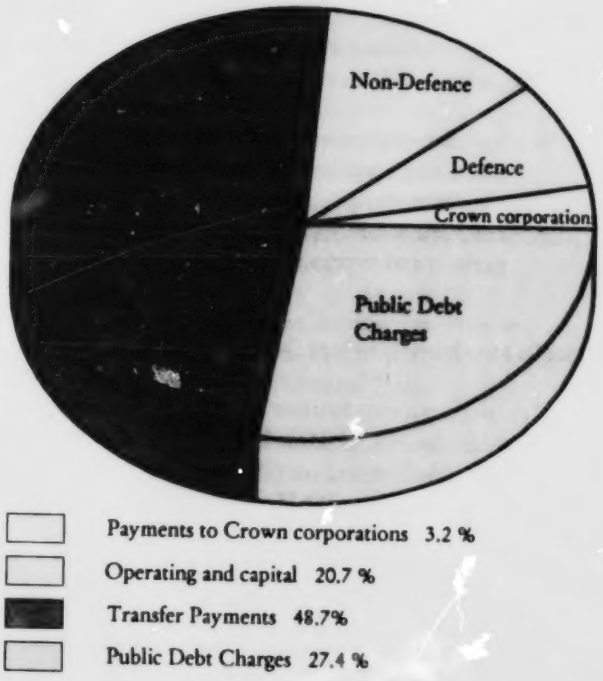


Table 4.1
Budgetary Main Estimates by Type of Payment

($ millions)	1990-91 Main Estimates	1991-92 Main Estimates	Change	Percentage Change
Transfer payments				
To other levels of government	25,144	24,036	-1,108	-4.4
To persons	34,947	40,565	5,618	16.1
Other	11,615	12,153	538	4.6
Sub-total: transfer payments	**71,706**	**76,754**	**5,048**	**7.0**
Public debt charges	**41,150**	**43,200**	**2,050**	**5.0**
Payments to Crown corporations	**4,846**	**5,066**	**220**	**4.5**
Operating and capital expenditures				
National Defence	11,870	12,694	824	6.9
All other departments and agencies	18,021	19,815	1,794	10.0
Sub-total operating and capital	**29,891**	**32,509**	**2,618**	**8.8**
Total	**147,593**	**157,529**	**9,936**	**6.7**

Transfer Payments

Transfer payments in 1991-92 Main Estimates amount to $76,754 million, about 49 per cent of the total budgetary Estimates and 67 per cent of program spending, and an increase of 7 per cent over the 1990-91 level:

- include government expenditures, such as grants and contributions, that do not result in the direct receipt of goods or services; and
- are made to other levels of government, to persons and to organizations;

Transfers to Other Levels of Government

Transfer payments to other levels of government as presented in the 1991-92 Main Estimates, are projected at $24 billion and account for 21 per cent of total program spending in the Main Estimates.

Chart 4.2
Major Transfer Payments

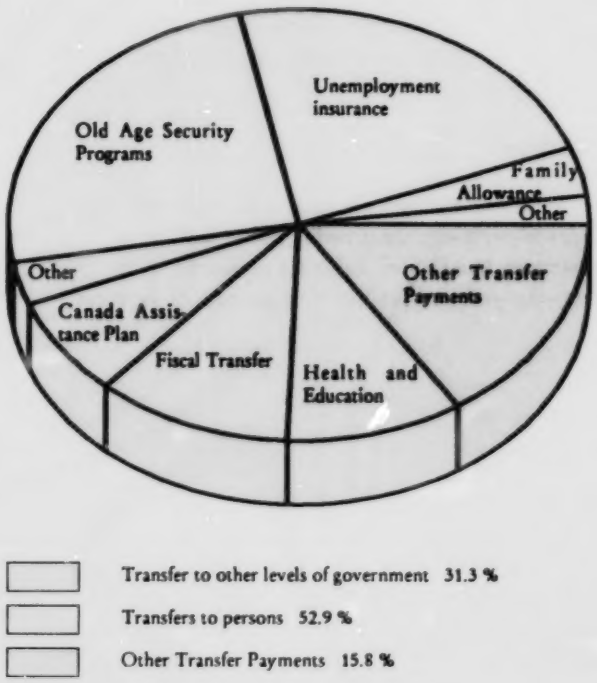


Table 4.2
Transfers to Other Levels of Government

($ millions)	1990-91 Main Estimates	1991-92 Main Estimates	Change	Percentage Change
Health (insured services, extended health care)	6,868	5,801	-1,067	-15.5
Post-Secondary Education	2,217	1,731	-486	-21.9
***EPF Sub-total**	**9,085**	**7,532**	**-1,553**	**-17.1**
Fiscal Transfer and Reciprocal Taxation Payments	8,431	8,346	-85	-1.0
Canada Assistance Plan	5,298	5,687	389	7.3
Territorial Governments	921	1,041	120	13.0
Other	1,409	1,430	21	1.5
Total	**25,144**	**24,036**	**-1,108**	**-4.4**

* *The total EPF entitlement for 1991-92, including the tax transfer, is $20.4 billion, which is 1.2 per cent higher than the current 1990-91 entitlement.*

Under the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act*, Established Program Financing (EPF) payments provide financial assistance to provinces and territories in respect of health care services and post-secondary education, however, federal contributions are not tied to provincial expenditures in these areas.

The total EPF contribution takes the form of a cash payment and a tax transfer. The value of the tax transfer grows with the yield of the personal and corporate income tax room transferred to the provinces. The difference between the total contribution and the value of the tax transfer constitutes the cash entitlement. On a year-over-year basis the cash entitlement is expected to decrease by $1.5 billion for the following reasons:

- the Expenditure Control Plan announced in the February 1990 Budget holds the EPF per capita contribution for 1990-91 and 1991-92 at the 1989-90 level. However, pending passage of Bill C-69, this could not be reflected in the 1990-91 Main Estimates and, hence, these were overstated by the forecast savings of some $869 million.
- total entitlements are expected to amount to $20.4 billion in 1991-92, an increase of 1.2 per cent over 1990-91, when adjusted for the impact of the Expenditure Control Plan.
- the decrease in the cash component on a Main Estimates to Main Estimates basis is therefore both a reflection of the Expenditure Control Plan and of an increased value of the tax transfer.

Fiscal transfer payments include fiscal equalization payments, subsidies under the *Constitution Acts*, Public Utilities Income Tax Transfers and Reciprocal Taxation payments. Fiscal transfer payments are relatively unchanged on a comparative basis:

- Fiscal equalization payments which account for almost all of these transfers are:
  - unconditional payments to lower income provinces to raise, to a specific program standard, their per capita revenue-raising capacity so that they can provide their residents with reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation;
  - determined with reference to the average fiscal capacity of five provinces: British Columbia, Saskatchewan, Manitoba, Ontario and Quebec.
- the Public Utilities Income Tax Transfer program was frozen at the 1989-90 level under the Expenditure Control Plan.

Each province administers its own social assistance programs and the federal government shares in the cost of these services through the Canada Assistance Plan (CAP). On a Main Estimates to Main Estimates basis CAP expenditures are forecast to increase by $389 million or 7.3 per cent, however:

- in the February 1990 Budget, the federal government announced its intention to limit the growth in CAP transfers for the next two years to 5 per cent in the fiscally stronger provinces. Other provinces, those receiving equalization payments, would be exempt from this 5 per cent ceiling;
- pending passage of Bill C-69, this could not be reflected in the Main Estimates; as a consequence the 1990-91 Estimates were overstated by the forecast savings of $75 million. The adjusted increase is 6 per cent.

The transfers to the territorial governments are similar to fiscal transfers to provinces and are designed to assist those governments in providing services to their residents.

The remaining transfers to other levels of government include such items as crop insurance, legal aid and *Young Offenders Act* related payments, grants to

municipalities in lieu of taxes and contributions for the vocational rehabilitation of disabled persons.

Transfers to Persons

Payments to persons account for some 53 per cent of all transfer payments and 35 per cent of the program expenditures in the 1991-92 Main Estimates.

Old Age Security, Guaranteed Income Supplement and Spouse's Allowance payments together account for almost half of the payments in this category, as shown in Table 4.3.

Old Age Security payments are made to all eligible Canadians over the age of 65, while the Guaranteed Income Supplement is paid to those Canadians receiving Old Age Security who qualify on the basis of an income test. The $18,904 million in projected transfers to the elderly are $1,402 million higher than the corresponding 1990-91 level as a result of higher monthly benefits, which are indexed by legislation, and growth in the size of the eligible population.

The forecast expenditures shown for Unemployment Insurance reflect the expected benefits to be paid from the Unemployment Insurance Account. The Account is funded from premiums paid by employers and employed workers. The increase of $4 billion over the 1990-91 level is primarily the result of the impact of the recession on employment.

Another major program in the transfers to persons category is Family Allowances. Payments under this program are partially indexed and are made to all Canadian families with children under the age of 18. The *Family Allowance Act* provides for an escalation in the average payment per child and incorporates a flexible formula that permits a province to vary payments according to the number and ages of the children in a family.

The above-mentioned programs account for more than 95 per cent of total transfers to persons. Other transfers to persons include pension benefits and allowances for veterans.

Table 4.3
Transfers to Persons

($ millions)	1990-91 Main Estimates	1991-92 Main Estimates	Change	Percentage change
Old Age Security	12,878	14,065	1,187	9.2
Guaranteed Income Supplement	4,105	4,335	230	5.6
Spouse's Allowance	519	504	-15	-2.9
Sub-total: transfers to the elderly	**17,502**	**18,904**	**1,402**	**8.0**
Unemployment Insurance	13,165	17,200	4,035	30.6
Family Allowances	2,663	2,806	143	5.4
Other	1,617	1,655	38	2.4
Total	**34,947**	**40,565**	**5,618**	**16.1**

Other Transfer Payments

This set of transfer payments is comprised of all grants and contributions that are not made to other levels of government or to persons. It includes assistance to stabilize market prices for commodities, for the development of new technologies, for the conduct of research, for the establishment of new jobs through support for training, and for the promotion of educational and cultural activities.

The forecast expenditure levels for the various programs classified as other transfer payments do not represent, in most cases, the total federal government support for these sectors. Other expenditures are made directly by federal government departments from their operating and capital budgets as well as, in certain cases, through transfers to other levels of government.

In aggregate, expenditures on other transfer payments are forecast to increase by 4.6 per cent. Given that this is a residual aggregation of transfer payments across a broad spectrum of activity, the net increase reflects both a combination of new or expanded programming and program reductions and terminations. Some of the most significant changes are outlined below.

- A reduction of some $90 million in sectorial support by the Department of Agriculture is largely due to:
  - wind down of the Crop Drought Assistance Program and the Farm Debt Review Process and reduced payments under the *Crop Insurance Act*;
  - partly offset by increases under the two-year Cash Flow Enhancement Program and the Special Income Assistance Program (the 1990-91 payments for the two programs were included in Supplementary Estimates) and additional resources for inspection and food safety.

- A reduction of some $120 million in energy support programming, due to:
  - the winding down of exploration incentive programs, largely offset by the new Hibernia Contribution; and
  - the fact that payments in support of the Vancouver Island Pipeline Project are for the most part being made in 1990-91.

- Increased statutory payments of some $93 million by the National Transportation Agency under the *Western Grain Transportation Act*.
- An increase of some $93 million in payment to International Financial Institutions by the Department of Finance.
- An increase of almost $200 million in native programming by the Department of Indian Affairs and Northern Development and Health and Welfare, largely for native health, education and social services.
- A decrease of some $55 million in Industry Science and Technology Canada's programs comprised largely of:
  - a reduction of approximately $200 million due to the sunsetting of a number of programs and a reduction in the Defence Industry Productivity Program; and
  - new funding for Quebec regional programming; additional funding for increased activity under a number of existing programs and to address losses under the Enterprise Development Program.

- An increase of some $55 million to increase employability ($23M) and for programs to assist in the adjustment, adaption and settlement of immigrants ($32M).
- An increase of some $91 million for the three granting — councils the Natural Science and Engineering Research Council ($59M), the Medical Research Council ($25M) and the Social Sciences and Humanities Research Council ($7M).

- Increased transfer payments of some $70 million in respect of external relations activities, including support for and membership in international agencies, and aid.

Public Debt Charges

Public debt charges are shown in Table 4.4. They include the interest due and payable on outstanding debt, the servicing costs and the costs of issuing new securities. They are expected to grow by 5 percent over last year's Main Estimates. Public debt charges account for 27 per cent of total budgetary spending. Spending on public debt charges account for 21 per cent of total Main Estimates growth.

Table 4.4
Public Debt Charges

($ millions)	1990-91 Main Estimates	1991-92 Main Estimates	Change	Percentage change
Public Debt Charges	41,150	43,200	2,050	5.0

Payments to Crown Corporations

Payments to Crown corporations include budgetary allocations to a wide variety of corporations, as shown in Table 4.5. The decrease for VIA Rail reflects the reductions announced in the April 1989 Budget. The decrease for Canada Post Corporation reflects the reductions announced by the President of the Treasury Board in December 1989.

A number of these payments have also been limited as a result of the 1990 Expenditure Control Plan. The operating subsidy for Marine Atlantic continues to be frozen for 1991-92; the level of funding provided to the CBC reflects the fact that the CBC's Capital Budget was reduced from planned expenditure levels; the forecast payment to Export Development Corporation reflects a continuation of the reduction implemented last year.

Funding increases for CMHC reflect increased costs associated with the 637,000 housing units currently subsidized and the reduced level of planned funding for new commitments on social housing as contained in the 1990 Expenditure Control Plan. The $32 million reduction in the 1991 Expenditure Control Plan is not included.

The payment to Marine Atlantic is also increasing slightly due to increased capital requirements.

The "Other" category is a residual covering the remaining financially dependent corporations. It includes an increase of $41 million for Atomic Energy of Canada Limited to match contributions by provincial utilities for nuclear R&D and to provide additional resources for fusion research, increases for the Old Port of Montreal Corporation Limited ($18 million) and Canada Ports ($9 million).

Table 4.5
Payments to Crown Corporations

($ millions)	1990-91 Main Estimates	1991-92 Main Estimates	Change	Percentage change
Canada Mortgage and Housing Corporation	1,884	2,043	159	8.4
Canadian Broadcasting Corporation	1,017	1,034	17	1.7
Other cultural corporations	374	383	9	2.4
VIA Rail Canada Inc.	435	412	-23	-5.3
Marine Atlantic Inc.	137	145	8	5.8
Canada Post Corporation*	204	170	-34	-16.7
Export Development Corporation	185	185	.....	.....
Other	610	694	84	13.8
Total	**4,846**	**5,066**	**220**	**4.5**

* *Including the cultural mail subsidy from the Department of Communications.*

Operating and Capital Expenditures

The final category of expenditures covers the operating and capital requirements of government departments and agencies and is shown in Table 4.6. Because of the nature of the expenditures of the Department of National Defence, they are displayed separately.

Table 4.6
Operating and Capital Expenditures

($ millions)	1990-91 Main Estimates	1991-92 Main Estimates	Change	Percentage change
National Defence	11,870	12,694	824	6.9
Other departments and agencies				
Salaries, wages and other personnel costs	12,113	12,879	766	6.3
Other operating and capital	11,223	12,684	1,461	13.0
Less: vote-netted revenue	5,315	5,748	433	8.1
Total	**29,891**	32,509	**2,618**	**8.8**

Personnel Costs

Total personnel costs in 1991-92 Main Estimates, excluding Defence, amount to $12.9 billion and include the following:

- the salaries and wages of all Public Servants, the federal judiciary, Members of Parliament, Senators and their respective staffs.
- employee benefits consisting of the federal government's contribution as an employer to pension plans, health and dental insurance plans, and unemployment insurance, and
- other personnel costs which include overtime costs, severance pay, maternity benefits, vacation leave cash-outs, bilingual bonus payments, foreign service allowances, isolated posts allowances, workers' compensation payments and other smaller items.

Personnel costs are projected to increase by $766 million relative to 1990-91 Main Estimates. The major factors contributing to this increase are:

- $490 million for collective agreements, including their impact on benefits and other personnel costs;
- $76 million for the ongoing impact of equal pay which in part offsets the $375 million provision in 1990-91 Estimates for the retroactive portion;
- $141 million in the Treasury Board Estimates for the full impact of the Ontario payroll tax and increased costs of the employer's share of benefit plans;
- $235 million for administration of the Goods and Services Tax (GST) and the GST credits;
- $51 million for the 1991 Census.

Other Operating and Capital

The non-salary operating and capital costs provided for in the 1991-92 Main Estimates amount to some $12.7 billion.

This element is comprised of the costs necessary for the government to function as well as the operating and capital costs associated with programs directly delivered by the federal government such as food inspection, the coast guard, the federal court system, the operation of health facilities for natives and veterans, and the national parks system, to name just a few.

Government departments have not received full compensation for the impact of inflation on their non-salary operating costs for several years. Total compensation was held to an aggregate of 2 per cent in line with the government's policy formally established in the February 1986 Budget and extended in the February 1990 Budget .

The increase of $1,461 million includes a $635 million expenditure item internal to government, with offsetting revenues. This results from Public Works Canada's change in accounting procedures whereby the Services Revolving Fund purchases services for the Real Property Program and recovers the cost from that Program, putting it on the same basis as other departments, agencies and Crown corporations. Significant items contributing to the adjusted year-over-year increase of $926 million are:

- $262 million in operating and capital funds for the administration of the GST and the GST credit;
- a reduction of some $200 million in departmental budgets to reflect elimination of the Federal Sales Tax;
- $125 million for Public Works leases and $10 million for capital;
- some $150 million for the Space Agency, primarily for the Space Station Freedom Project;
- $77 million for the 1991 Census;
- $40 million for the Immigration Policy;
- $33 million for External Affairs for higher operating costs abroad, including improved safety measures;
- $24 million for Environment Canada's long-term Capital Plan; and
- $24 million for the Security Intelligence Service.

The overall increase in operating and capital expenditures, without the Goods and Services Tax amounts to $2,070 million or 6.9 per cent, excluding the impact of the Government's expenditure management plan. The Main Estimates to Main Estimates growth does not take into account Supplementary Estimates through the course of 1990-91.

Chapter 5
Federal Spending from 1981-82 to 1991-92

Introduction

The preceding chapter focused on year-over-year changes in the Main Estimates. This chapter addresses the total Expenditure Budget; that is, it includes not only the Main Estimates but also reserve provisions and announced reductions.

Federal expenditure consists of public debt charges and program spending. The total is projected to rise by 5.1 per cent to a level of $159 billion in the coming fiscal year.

As shown in Chart 5.1, interest and servicing costs on the public debt represent over one-quarter of total spending – some $43 billion in 1991-92.

The remainder, program spending, amounts to $116 billion, or 73 per cent of the total.

As shown in Table 5.1, public debt charge growth tapers off due to the easing of interest rates. Virtually all of the spending growth in 1991-92 results from the 6.9 per cent increase in program spending. This is mainly attributable to the increase in unemployment insurance benefits and increased agricultural support, as all other program spending is projected to grow by less than 3 per cent.

Table 5.1 compares the 1991-92 growth with that of the 1981-82 to 1984-85 and 1984-85 to 1990-91 periods. Total spending grew on average by 13 per cent in the early eighties but was reduced to 5.5 per cent between 1984-85 and 1990-91.

Chart 5.1
Total Spending in 1991-92

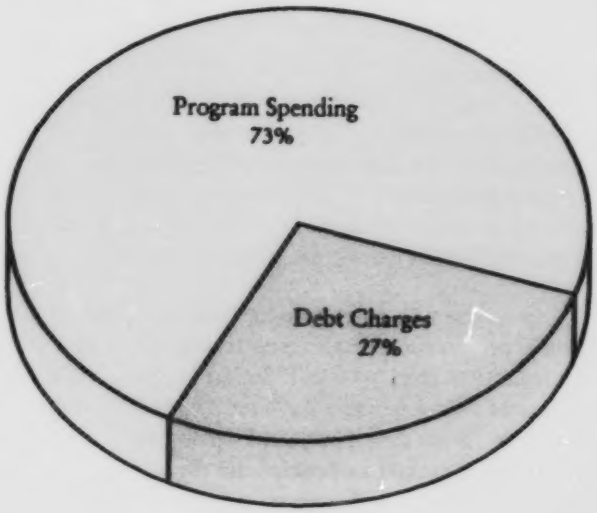


Table 5.1
Average Annual Growth in Spending

(per cent)	1981-82 to 1984-85	1984-85 to 1990-91	1991-92
Program Spending	12.8	3.7	6.9
Public Debt Charges	14.1	11.4	0.6
Total Expenditure	13.0	5.5	5.1

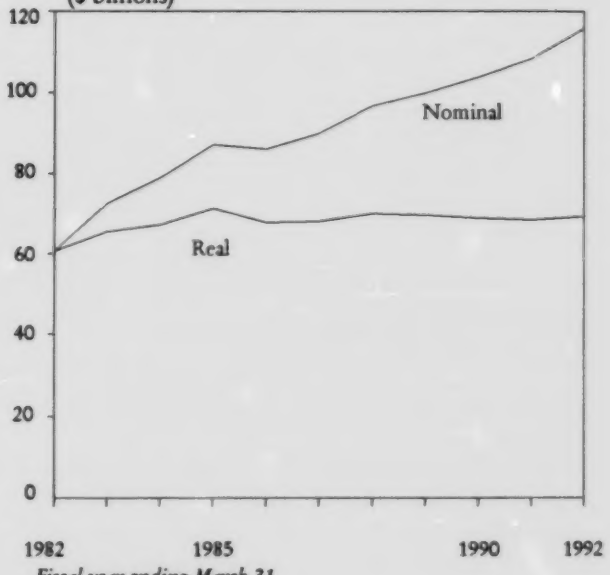
Public debt charges grew even faster than program spending in the 1981-82 to 1984-85 period. Those charges continued to grow at double-digit rates from 1984-85 to 1990-91, reflecting both continued growth in the level of debt and high interest rates.

Program Spending

The slowdown in total growth after 1984-85 occurred primarily in program spending, where the average annual growth fell to 3.7 per cent. Chart 5.2 illustrates program spending, in both nominal and real terms, over the ten year period ending in 1991-92.

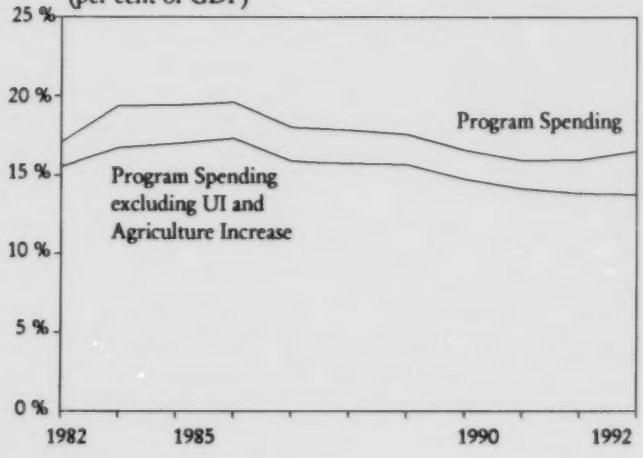
In real terms — relative to the consumer price index — program spending rose on average by 5.4 per cent from 1981-82 to 1984-85. It declined slightly in the subsequent period ending in 1990-91. In 1991-92, a real increase of 1.3 per cent is projected. Excluding unemployment insurance benefits and the increased agricultural support, real program spending declines.

Chart 5.2
Program Spending Growth
($ billions)



Fiscal year ending March 31.

Chart 5.3
Program Spending
(per cent of GDP)



Fiscal year ending March 31.

Chart 5.3 shows program spending in relation to overall economic activity as measured by the Gross Domestic Product (GDP).

Relative to GDP, program spending peaked in 1984-85 at 19.6 per cent of GDP and fell to 15.9 per cent by 1989-90.

Apart from the temporary responses to the current economic downturn – increased unemployment insurance benefits and the increase in agricultural support – program spending continues to decline in 1990-91 and 1991-92 relative to the size of the economy.

Program Spending Components

Chart 5.4 illustrates the composition of program spending.

Transfer payments to individuals, to other levels of government, and to domestic and international organizations are expected to make up 70 per cent of program spending.

The balance represents both defence and non-defence operating and capital spending together with assistance to Crown corporations. Table 5.2 summarizes the growth in the major types of payments within program spending.

Chart 5.4
Program Spending in 1991-92

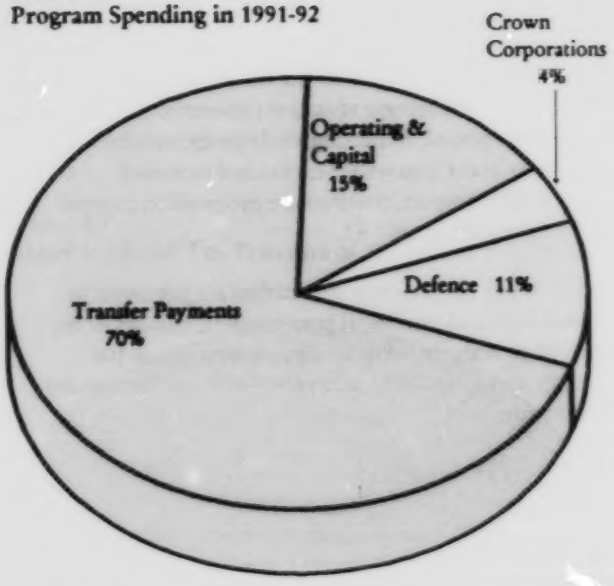


Table 5.2
Average Annual Growth in Spending

(per cent)	1981-82 to 1984-85	1984-85 to 1990-91	1991-92
Transfers to			
- Individuals	13.9	6.1	12.0
- Other levels of Government*	12.0	3.4	-0.2
- Others	21.9	0.5	21.9
Total Transfers	14.7	4.0	9.7
Payments to Crown corporations	6.2	-3.0	-1.8
Defence	13.5	5.6	4.6
Operating and Capital	10.4	3.3	-0.8
Program Spending	12.8	3.7	6.9

* *Certain transfers are made as a combination of cash and a transfer of tax points. Program spending includes only the cash portion.*

Transfer Payments

Transfer payments, as a whole, grew at an annual rate of almost 15 per cent in the early eighties, but increased by an average of only 4 per cent in the 1984-85 to 1990-91 period. Reflecting the large increase in unemployment insurance benefits and increased agricultural support, transfers are projected to increase by 9.7 per cent in 1991-92.

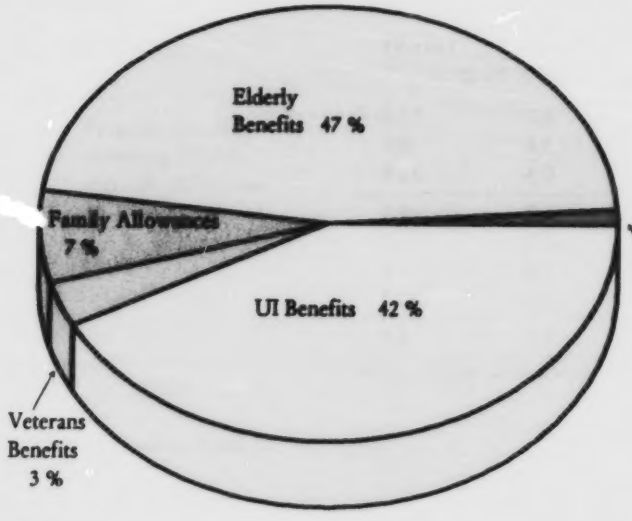
While the majority of transfers are payments to individuals and provincial governments, changes in the rate of growth are influenced by movements in the energy and agricultural sectors within the other transfer payments.

Transfers to Individuals

Transfers to individuals represent social support benefits which are based on age, family, income and employment criteria.

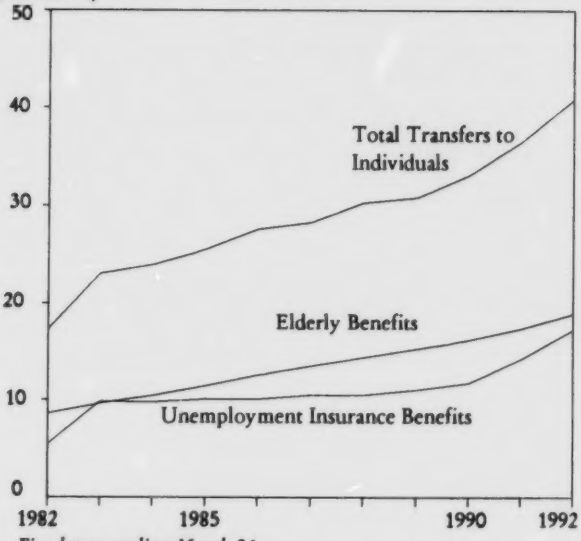
Chart 5.5 shows that the social programs and unemployment insurance benefits outweigh other transfers to individuals. The grey area represents the indexed benefit programs and the black area, unemployment benefits.

Chart 5.5
Transfers to Individuals in 1991-92



These transfers grew on average by nearly 14 per cent in the early eighties. As shown in Chart 5.6, that growth was driven by the growth in benefits to the elderly and the unemployed, each of which increased due to indexing of individual benefit payments and growth in recipient population.

Chart 5.6
Transfers to Individuals
($ billions)



Fiscal year ending March 31.

The reduction in the average rate of growth between 1984-85 and 1990-91 resulted from significantly lower levels of unemployment and a reduced indexing factor as a result of both declining rates of inflation and limits imposed on some indexation formulas. In both the current and upcoming years, increased unemployment pushes the total growth above the 10 per cent level.

Transfers to Other Levels of Government

Federal transfers to other levels of government consist almost entirely of transfers to the provinces and the two territories. Grants are also made to municipalities in lieu of payment of property taxes. Major programs include the Canada Assistance Plan (CAP), Equalization and Established Programs Financing (EPF).

The federal contribution under the Canada Assistance Plan amounts to 50 per cent of eligible provincial and municipal expenditures for assistance to persons in need and for certain welfare and health services. Growth in this program has been limited to 5 per cent for provinces not receiving equalization payments.

Equalization payments provide lower income provinces with sufficient revenue to offer their residents reasonably comparable levels of services at reasonably comparable levels of taxation.

A large part of Established Programs Financing, which is intended to assist provinces in financing their services and programs, including health and post-secondary education, takes the form of tax transfers. As a result, the expenditure budget alone does not reflect the full value of the EPF transfer.

Chart 5.8
Established Programs Financing (EPF)
($ billions)

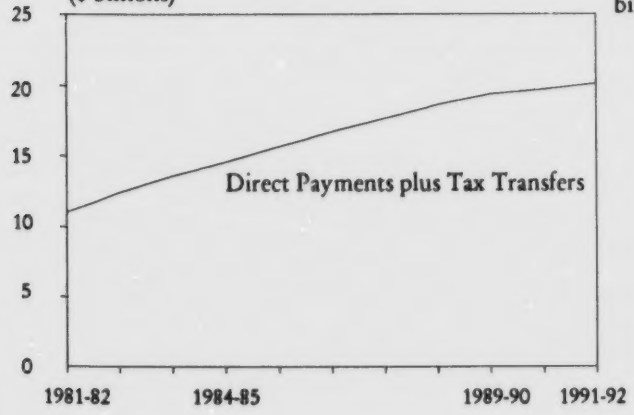


Chart 5.7 shows the relative shares of these programs in the context of total transfers, including the tax portion.

EPF transfers represent over one-half of transfers to other levels of government.

Chart 5.7
Major Cash and Tax Transfers of $37 billion in 1991-92

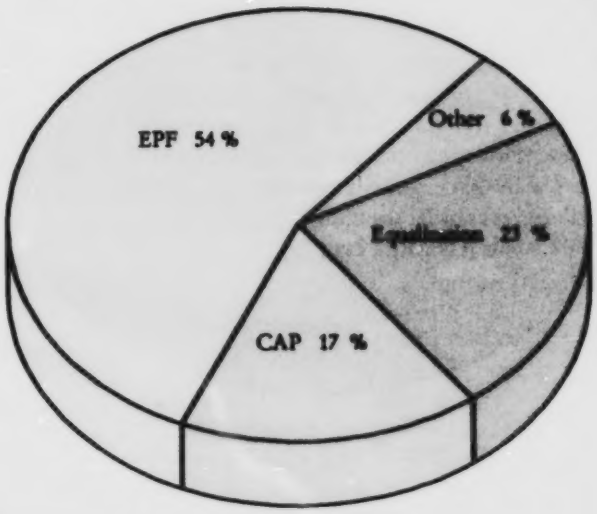


Chart 5.8 sets out the total EPF entitlement over the ten year period leading up to 1991-92. The cash portion makes up almost $8 billion of the total $20 billion transfer in 1991-92.

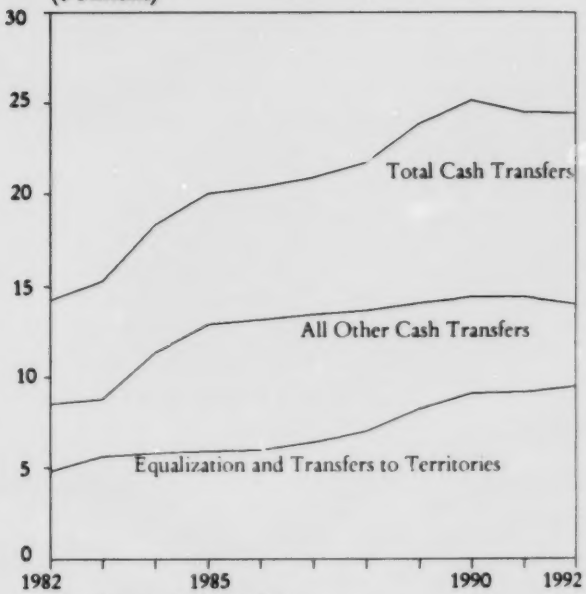
Chart 5.9 presents the components of transfers to other levels of government which are included in total program spending – that is, the cash portion only. These grew by 12 per cent annually in the early eighties.

Between 1984-85 and 1990-91, that growth fell to 3.4 per cent and the total is expected to remain virtually unchanged in 1991-92.

Most of the individual programs which make up these transfers grew at double digit rates in the early eighties.

The decreased growth after 1984-85 occurred despite large increases in equalization payments and territorial transfers. The lower growth resulted from reduced inflation, moderation in the growth of EPF as part of the government's expenditure control plan and reduced provincial spending eligible for sharing under the Canada Assistance Plan.

Chart 5.9
Cash Transfers to Other Levels of Government
($ billions)



Fiscal year ending March 31.

Other Transfer Payments

Other transfers include foreign aid, assistance in the stabilization of market prices for commodities, the development of new technologies, research, the establishment of new jobs through support for training, and the promotion of educational and cultural activities.

Other transfer payments rose dramatically from 1981-82 to 1984-85 and then remain basically unchanged until 1990-91. Both the growth in the early period and the subsequent levelling were driven, in large part, by energy subsidies.

The significant decline in energy subsidies after 1984-85 was offset by the introduction of the new regional development agencies, continued growth in foreign aid, native programs and agricultural stabilization programs and support to the science sector.

Large growth is expected in the agricultural sector in 1991-92.

Chart 5.10
Other Transfer Payments in 1991-92

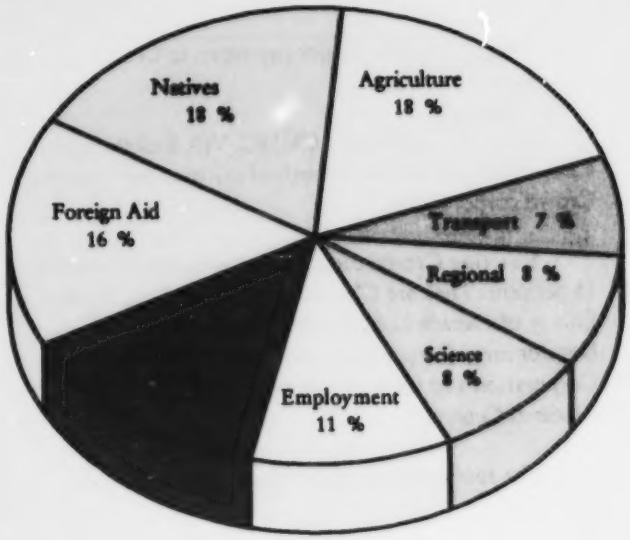
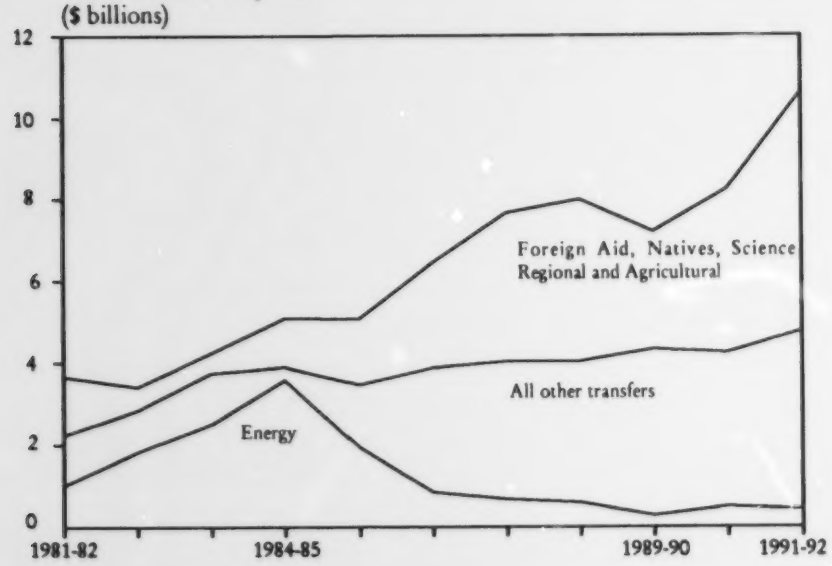


Chart 5.11
Other Transfer Payments
($ billions)



Payments to Crown Corporations

Payments to Crown corporations, which grew by an average 6.2 per cent from 1981-82 to 1984-85, decline thereafter reflecting declining payments to Canada Post, VIA Rail and Atomic Energy of Canada Limited and the privatization of Canadair and de Havilland.

Chart 5.13 shows major payments to Crown corporations in 1991-92.

Three corporations – CMHC, VIA Rail and the CBC – received over two-thirds of the total payments to Crown corporations.

Six other Crown corporations account for another 18 per cent. They are CN Marine, Canada Post, Atomic Energy of Canada Limited, the Canadian Film Development Corporation, the Export Development Corporation and the International Development Research Centre.

The remainder is paid to some 20 corporations.

Chart 5.13
Payments to Crown corporations in 1991-92

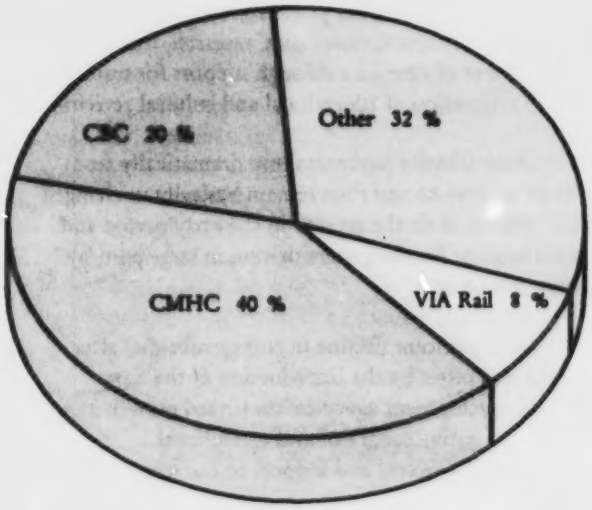
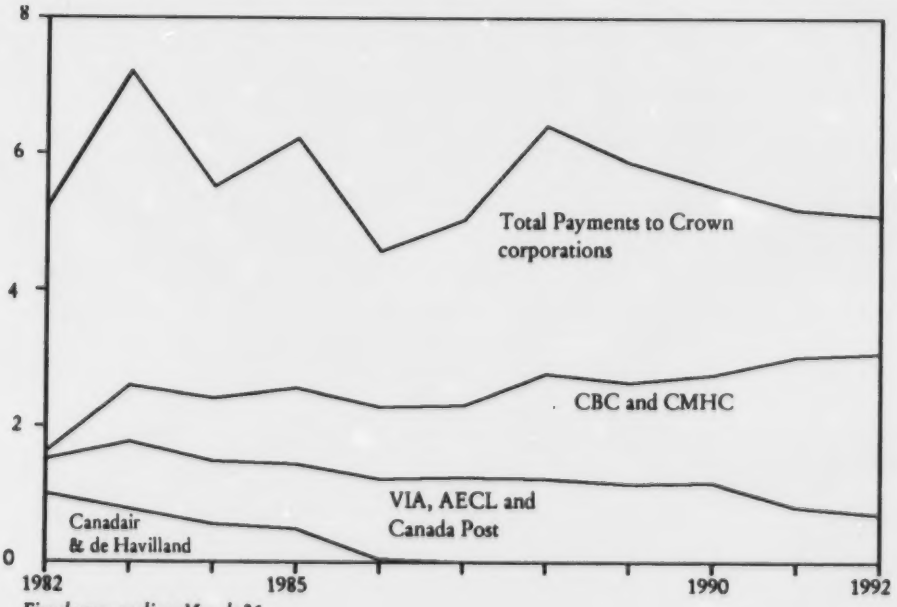


Chart 5.12
Payments to Crown corporations
($ billions)



Fiscal year ending March 31.

Defence

Defence spending grew by an average of 13.5 per cent annually in the early eighties. That included an average of over 6 per cent in real growth.

Defence spending continues to be one of the fastest growing components of program expenditure in the 1984-85 to 1990-91 period, exhibiting an average rate of 5.6 per cent in nominal terms and 1 per cent in real terms.

There are two offsetting factors which influence the growth of the defence budget in 1991-92. As a result of removing the federal sales tax funding and augmenting the budget for the Gulf effort, defence spending is projected to grow almost in line with inflation in the upcoming year.

Non-Defence Operating and Capital Spending

This broad category of spending includes both government administration and specific services delivered to the public such as:

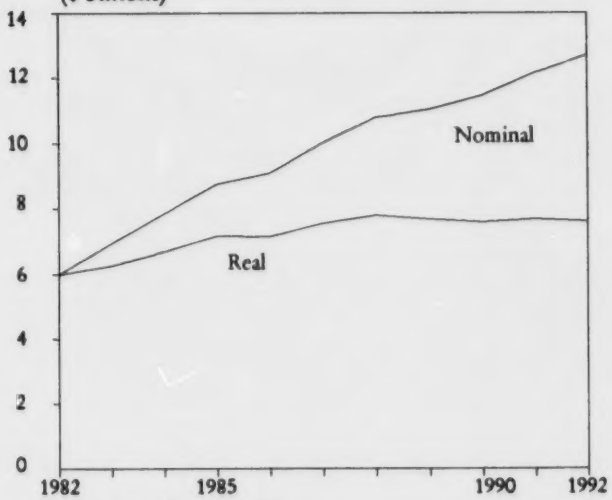
- health care to natives and veterans;
- research undertaken by government employees;
- the operation of airports and national parks;
- food and drug inspection;
- the operation of federal correctional institutions; and
- the provision of police services.

As illustrated in Chart 5.15, operating and capital spending grew on average by 10.4 per cent annually between 1981-82 and 1984-85. This represents an average annual increase of 3.3 per cent in real terms.

In the subsequent period ending in 1990-91, the average nominal rate of growth was reduced to 3.3 per cent. That growth is less than the rate of inflation over the same period which averaged 4.4 per cent.

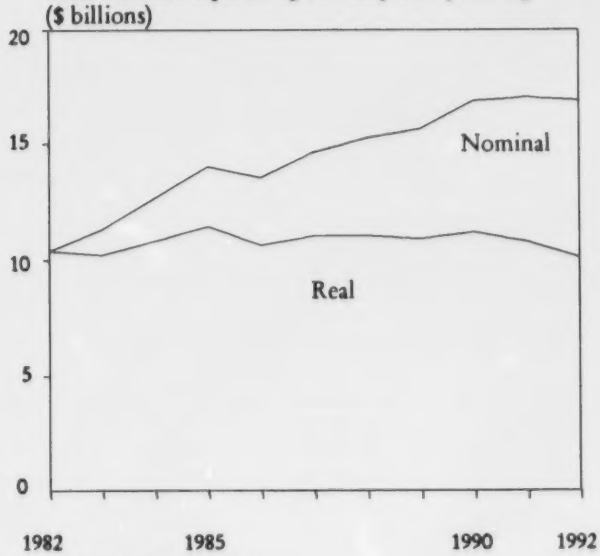
In the coming year, operating and capital spending is projected to decline in both nominal and real terms. The decline in real terms amounts to 6 per cent.

Chart 5.14
Defence Spending
($ billions)



Fiscal year ending March 31.

Chart 5.15
Non-Defence Operating and Capital Spending
($ billions)



Fiscal year ending March 31.

Major Components Of Federal Spending
($ Million)

	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
Transfers to Individuals											
Elderly Benefits	8585	9643	10406	11418	12525	13445	14349	15202	16154	17280	18904
UI Benefits	5446	9823	9782	10052	10036	10444	10487	10972	11694	14155	17200
Family Allowances	2020	2231	2326	2418	2501	2534	2564	2606	2654	2720	2806
Veterans Benefits	885	990	1072	1142	1204	1216	1198	1200	1250	1373	1371
Other	335	401	398	518	1325	680	1667	833	1357	942	559
Total	17271	23088	23984	25548	27591	28319	30265	30813	33109	36470	40840
Transfers to Other Levels of Government *											
Equalization	4478	5267	5358	5395	5376	5767	6249	7372	8155	8212	8433
Established Programs	5911	5592	7629	8595	8677	8839	8800	8905	8829	8049	7678
Canada Assistance	2298	2832	3288	3745	3876	4051	4246	4557	5006	5747	5687
Territories	336	362	462	495	586	624	736	851	921	951	1041
Other	1232	1214	1580	1791	1840	1600	1663	2183	2235	1516	1596
Total	14255	15267	18317	20021	20355	20881	21694	23868	25146	24475	24435
Other Transfers											
Employment	950	1141	1549	1637	1447	1541	1526	1499	1550	1642	1562
Natives	581	660	877	1219	1266	1452	1557	1721	2100	2410	2821
External	1287	1401	1634	1852	1661	1996	2304	2504	2429	2400	2581
Regional & Science	1386	1216	1375	1489	1372	1602	1797	1900	2011	2626	2615
Energy	1022	1839	2512	3577	1945	855	686	606	287	506	434
Agriculture	508	358	489	707	922	1522	2158	1993	1060	985	2825
Other	1197	1478	2068	2084	1866	2182	2333	2396	2357	2401	2982
Total	6931	8093	10504	12565	10479	11150	12361	12619	11794	12970	15820
Crown Corporations											
CMHC	944	1853	1598	1657	1429	1454	1885	1734	1750	1988	2010
CBC	665	745	816	905	857	855	887	915	1011	1033	1034
VIA Rail	541	604	611	537	600	536	604	607	716	435	412
AECL	284	565	325	321	205	218	175	203	216	168	176
Canada Post	672	597	536	571	410	486	443	331	240	204	115
Other	2091	2841	1621	2228	1071	1472	2420	2070	1577	1352	1338
Total	5197	7205	5507	6219	4572	5021	6414	5860	5510	5180	5085
Defence	5989	6938	7843	8762	9094	10006	10783	11025	11452	12145	12700
Operating and capital**	10391	11302	12659	13998	13984	14629	15268	15664	16872	17060	16920
Program spending	60734	72493	78814	87113	86075	90006	96785	99849	103883	108300	115800
Public debt charges	15114	16903	18077	22455	25441	26658	29028	33169	38820	42950	43200
Total budgetary spending	75848	89396	96891	109568	111516	116664	125813	133018	142703	151250	159000

* Certain transfers to other levels of government are made as a combination of cash and a transfer of tax points. Program spending includes only the cash transfer component.

** Excluding actuarial liability adjustments of $700 million in 1981-82 and $600 million in 1982-83 for the superannuation accounts.

Share Of Program Spending
(Per cent)

	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
Transfer Payments											
- Individuals	28.4	31.8	30.4	29.3	32.1	31.5	31.3	30.9	31.9	33.7	35.3
- Governments	23.5	21.1	23.2	23.0	23.6	23.2	22.4	23.9	24.2	22.6	21.1
- Other	11.4	11.2	13.3	14.4	12.2	12.4	12.8	12.6	11.4	12.0	13.7
Crown Corporations	8.6	9.9	7.0	7.1	5.3	5.6	6.6	5.9	5.3	4.8	4.4
Defence	9.9	9.6	10.0	10.1	10.6	11.1	11.1	11.0	11.0	11.2	11.0
Operating and Capital	17.1	15.6	16.1	16.1	16.2	16.3	15.8	15.7	16.2	15.8	14.6
Program Spending	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Annual Growth
(Per cent)

	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
Transfer Payments										
- Individuals	33.7	3.9	6.5	8.0	2.6	6.9	1.8	7.5	10.2	12.0
- Governments	7.1	20.0	9.3	1.7	2.6	3.9	10.0	5.4	-2.7	-0.2
- Other	16.8	29.8	19.6	-16.6	6.4	10.9	2.1	-6.5	10.0	22.0
Crown Corporations	38.6	-23.6	12.9	-26.5	9.8	27.7	-8.6	-6.0	-6.0	-1.8
Defence	15.8	13.0	11.7	3.8	10.0	7.8	2.2	3.9	6.1	4.6
Operating and Capital	8.8	12.0	10.6	-0.1	4.6	4.4	2.6	7.7	1.1	-0.8
Program Spending	19.4	8.7	10.5	-1.2	4.6	7.5	3.2	4.0	4.3	6.9

Chapter 6
Innovative Management

A Record of Achievement

In 1984, the government outlined its plan to improve management of the economy and management of the government. This chapter provides an update on how work on some of the initiatives is proceeding. It focuses on how progress is being made through a fundamental change in the way things get done.

The plan has encouraged innovative management as one key way of improving efficiency. This drive to less costly way of doing business has taken two tracks: one cultural and one structural. By changing the atmosphere in which government business is transacted, it becomes easier to make the structures more business-like.

The innovation and change described in this chapter is taxpayer-driven. With restraint, government managers have become increasingly aware of the cost of their activities. They have been forced to respond to costs, to make the operations of government more effective and to respond to market-like forces. This has taken a number of forms since 1984.

The Economic Statement of *November 1984* said that those obstacles which government had placed in the path of innovation and growth in Canada would be removed - this was a message to the electorate, and to the Public Service. It also said that the government's regulatory burden would be reduced to release the creative energies of individuals and companies to experiment, to innovate and to produce better goods and services at a lower cost.

The Treasury Board took this message to the public service in *June 1986*, launching IMAA (Increased Ministerial Authority and Accountability) a sustained, long-term effort to lift the regulatory burden on the Public Service and promote innovation by public servants:

A. This *change in management culture* in the Public Service works to encourage innovation and accountability for results.

Complementing this have been a series of actions to improve the management:

B. *Special Operating Agencies* are a new organizational form within government designed to improve the delivery and cost effectiveness of government services by setting performance targets, applying private sector management techniques and ensuring accountability for performance;
C. *Better cash management* is saving taxpayers millions of dollars a year. Sound business practices and modern technologies, combined with fairness and equity are now applied to the government's financial dealings with Canadians;
D. *User-fees* are being introduced in areas where users and other direct beneficiaries of government services are not now paying their appropriate share of the costs;
E. Other *improved organizational practices* complement these actions - they include better management of landholdings and other assets, delivering programs differently, investing in automation, streamlining regulations, reducing paperburden, and encouraging productive management.

The White Paper on Public Service 2000 (*December 1990*) represents the first comprehensive government policy statement on the future of the Public Service, laying out the direction the government is taking: "The time has come to eliminate all but essential central controls, and to place the emphasis on the creation of a results-oriented culture".

Public Service 2000 rounds out and reinforces the government's management reform package by making fundamental changes to the ways in which the Public Service itself is structured and managed. One example:

F. *Operating Budgets* will be introduced across the Public Service as a way of ensuring the most cost-effective means of getting the job done.

The examples and case studies that follow are intended to demonstrate how the government is doing things differently to improve the efficiency of its operations and to reduce costs to taxpayers.

A. Changing the Management Culture

Since 1986, under IMAA, the government has been:

- increasing the authority of its front-line managers to deal with changing circumstances and to manage effectively with limited resources; and
- enhancing managers' accountability for delivering programs cost effectively and for implementing key management improvements.

This is an on-going effort aimed at reducing red tape and encouraging innovation by individual public servants.

At Customs and Excise (C&E), the extra flexibility management has been given as part of a long-term agreement with the Treasury Board has improved its management of both human and financial resources. Some examples:

- C&E now uses casual labour to deal with certain peaks in workload - this helps managers respond more quickly to the large fluctuations in workload pressures at the border; and
- departmental managers also have fewer bureaucratic challenges to face in staffing, real property management, debt write-off and personnel management.

There has been greater innovation within the department as a result of this change in management philosophy. New ideas and simpler approaches are taking hold.

C&E has also improved its accountability for achieving results in terms of program delivery and the implementation of Treasury Board policies:

- C&E's annual reporting to the Treasury Board has made results more visible both to departmental and TBS/OCG management; and
- armed with this results information, the Minister of National Revenue was the first ever to have a management accountability session with his Treasury Board colleagues this fall, discussing both C&E's performance over the past three years and the department's future directions.

In 1988, an internal review at the Department of Communications (DOC) resulted in managers being given clearer responsibility, and also being made more accountable. DOC needed parallel action by Treasury Board to make the package complete. It received this in 1989 in its first long-term management reform agreement with the Treasury Board.

A year and a half later, real management and administrative reform has taken place at DOC:

- shift from control of process to a focus on results: "Don't tell us how to do it, ask us if we reached our goal";
- trusting managers to manage properly and imposing controls only where necessary; and
- instead of trying to do still more with even less, trying to do better with what is available.

In its recent first Annual Report to Treasury Board, DOC reported on a number of achievements in relation to agreed performance targets. Two examples:

- **Target**: The Government Telecommunications Agency aimed to maintain 30 per cent savings on inter-city services;
- **Finding**: Costs were $80 million vs potential commercial charges of $126 million - savings of 36 per cent;
- **Target**: To maintain the Research and Development priority despite restraint;
- **Finding**: Stable expenditures over the past three years through creative project planning. Also, new research partnerships with the

private sector, thus more research targeted to industries' needs and direct industry funding.

Energy Mines & Resources (EMR) signed its management agreement with Treasury Board in 1989. It needed this so as to have:

- greater authority to reallocate resources within approved funding levels (and thus have the flexibility to manage the department as one entity) and to align its business instruments to governmental priorities; and
- more flexibility to reallocate resources.

Now, with a year's experience, EMR is seeking to improve the original agreement with new authorities to establish an operating budget framework for two of its scientific sectors and to strengthen its cost-recovery program in these same areas.

B. Introducing Special Operating Agencies

The drive to a more efficient way of doing business has led the government to develop new ways to deliver services. One of these new delivery mechanisms is Special Operating Agencies (SOAs). They are bringing market discipline to bear on an increasing number of government operations.

SOAs are organizational units within departments which deliver services and are given increased management flexibility in return for agreed-upon levels of performance and results. Five SOAs were announced in December 1989:

- Training and Development Canada (Public Service Commission)
- Canada Communication Group (Supply and Services Canada)
- Passport Office (External Affairs)
- Government Telecommunications Agency (Communications Canada)
- Consulting and Audit Canada (Supply and Services Canada).

By adopting the best private and public sector management practices, SOAs are:

- improving customer service, client consultation and monitoring of service quality; and
- promoting cost-effective and more businesslike service delivery.

The government is committed to extending the use of Special Operating Agencies to as many organizations as possible, particularly those involved in providing routine services to the public and to departments.

The following case studies focus on the results and achievements of some of these SOAs during their first year of operation.

Training and Development Canada

TRAINING AND DEVELOPMENT CANADA
FORMATION ET PERFECTIONNEMENT CANADA
QUALITY, EXCELLENCE AND SERVICE
QUALITÉ, EXCELLENCE ET SERVICE

Establishing Training and Development Canada (TDC) involved a wide range of activities:

- a Framework Document was prepared outlining the mission, main objectives, business lines, required authorities and changes needed in the areas of finance and personnel;
- flexibilities within the current legislative and policy framework were negotiated with Treasury Board Secretariat (including person-year decontrol and authority to set fees);

- a business plan detailed resource requirements and a strategy to achieve the SOA goals (for example, client satisfaction, average revenue per student day etc.);
- surveys of the attitudes and perceptions of the training community and other major client groups led to a marketing strategy and plan. Communication strategies were developed for internal and external audiences. A new name and image were adopted after numerous suggestions from employees and market testing; and
- five working groups, made up of employees from across the organization, were established to ensure that all staff played an active role. Staff and clients were kept up to date on the planning and new directions for the agency.

The result of these initiatives is that business levels were maintained while the new, more business-like foundations and directions for the agency were established.

Some key changes during Year One include:

- two new regional offices in Victoria and Quebec City were established and the capability of regional training operations was significantly enhanced;
- accreditation agreements were extended for six universities in Canada. Contacts with municipal and provincial governments were established to develop future partnerships which would help TDC achieve its goals;
- reinvestment in courses was undertaken to improve the quality of TDC products while international marketing opportunities were realized through the negotiation of contracts for training programs with Algeria and Indonesia;
- a government-wide reference centre was created to provide one-stop shopping for training and development information;
- to facilitate client access to TDC services, a pilot registration project which provides on-line course and registration information using computer terminals was initiated with the Department of National Defence; and
- a broad range of new courses was designed to meet new service-wide requirements consistent with Public Service 2000.

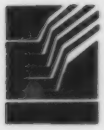
These steps were taken to make TDC a more service-oriented, revenue generating agency designed to reduce the financial burden on taxpayers.

In the future, TDC will work to:

- meet its ongoing commitments and new business requirements, and rebuild and streamline its operational infrastructure;
- implement a continuous quality improvement program to strengthen its client service focus;
- develop and maintain new and expanded markets in order to ensure the long-term viability of the Agency. To do this, it will provide consulting services and tailor-made training programs; and
- integrate the objectives of PS 2000 with the Agency's new initiatives.

The Agency will continue to work towards its overall goals of excellence, quality and service.

Canada Communication Group



Canada	Groupe
Communication	Communication
Group	Canada

The Canada Communication Group (CCG), formerly the Communications Services Directorate of Supply and Services Canada, provides a full range of communication services (design, printing, publishing etc.) to federal government departments and agencies.

As part of the process of setting up the SOA, increased authorities obtained through negotiations and agreements with the Treasury Board included:

- person-year decontrol,
- a separate revolving fund,
- elimination of a separate allotment for capital,
- approval of optional services, and
- a flexible rate structure.

These provided the initial basis on which the Agency could begin to function with a more commercial orientation. Plans are now based on projected revenues and realistic expenditures, rather than on centrally-imposed person-year and budget limitations.

Prior to the announcement that it would become an SOA, federal government departments and agencies were obliged to use the Directorate's communications services. By April 1, 1992, however, departments and agencies will have the option of obtaining communication services directly from the private sector.

The corporate culture, employee motivation and orientation of a mandatory, bureaucratic organization is vastly different from that required in an optional service environment. Agency employees are becoming increasingly aware of the importance of service in this new environment. A number of initiatives were put in place to promote this reorientation:

- the Agency developed its own image to promote a sense of unity and identity as a new organization;
- a mission statement and guiding principles for the organization were established and communicated to all employees;
- employee communication was enhanced through briefings by the Chief Operating Officer, bulletins and newsletters to advise employees of progress and achievements during implementation;
- training and seminars were developed with an emphasis on customer service and marketing.

These activities resulted in an enhanced sense of unity in the Agency. There is a perceptible increase in awareness of the importance of the client and a desire to improve customer service in the Agency. This has translated into increased efforts to personalize services and to fully satisfy clients.

The Agency is becoming more innovative in its planning and reporting:

- a total management approach is being taken which plans for and determines the overall state of the organization;
- the business plan for 1991-92 is much more commercially-oriented and focuses on activities which will enhance the bottom line by increasing the client base and projected revenues;
- management information systems are being revamped to provide the reports necessary for better decision-making; and
- improved reports focus on efficiency and the bottom line.

CCG managers have responded enthusiastically to the new commercial orientation by making more business-like decisions. Non-productive functions are being reduced or eliminated and the structure is being made more customer-oriented.

To help the Canada Communication Group through the first years of SOA implementation, an Advisory Board was established. The members of this Board (from Supply and Services, Crown corporations, Treasury Board and from the private sector) help to keep the Canada Communication Group on the right track.

Passport Office

The Special Operating Agency rationale was enthusiastically adopted as part of the Passport Office operating principles of providing a quality product with quality service at reasonable cost. This approach was recognized as a validation of the business-like operation of the Passport Office over the last twenty years and was a powerful incentive for managers to pursue further service improvements.

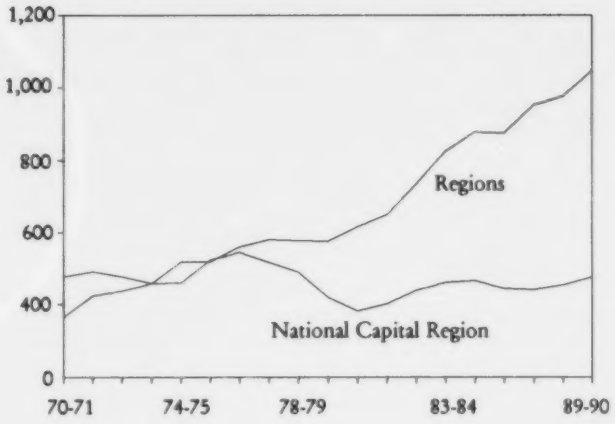
Consequently, Passport Office managers were able to direct their energy towards the immediate introduction of the Agency in April 1990. Their first steps as an Agency were set out in a Framework Document and Business Plan that contained new management flexibilities and other initiatives.

During 1990-91 the following improvements were made:

- client service hours were extended by 16 per cent in the larger passport offices;
- the delivery time of passports to applicants using the mail-in service of the Passport Office was reduced; and
- the anticipated productivity rate of 2,685 passports per person-year will exceed the approved standard productivity rate of 2,650 passports per person-year.

The following chart demonstrates both the growth of passport issues since 1971 and the growing use of regional offices.

Chart 6.1
Passports Issued — 1970 to 1989
(thousands)



Special Operating Agency status, i.e. recognition by the government of the importance of business-like management, has been a useful tool for Passport Office managers in negotiating with other departments to obtain improved levels of service for the Agency's dollar.

C. Strengthening Cash Management

Integral to improving the management of government is improving the way cash is managed. Since 1985, smarter policies and techniques used to control the government's cash flows have saved taxpayers almost $1.5 billion.

The cash management strategy is aimed at reducing the government's deficit by improving the overall management of its cash. Better cash management is achieved through the use of well-established sound business practices and up-to-date modern technologies. The strategy also ensures that the principles of fairness and equity are applied in the government's financial dealings with Canadians.

- Business Practices and Technologies: Adopting good business practices and modern

technologies such as electronic data interchange and electronic funds transfer, in addition to helping to reduce the deficit, has also resulted in:

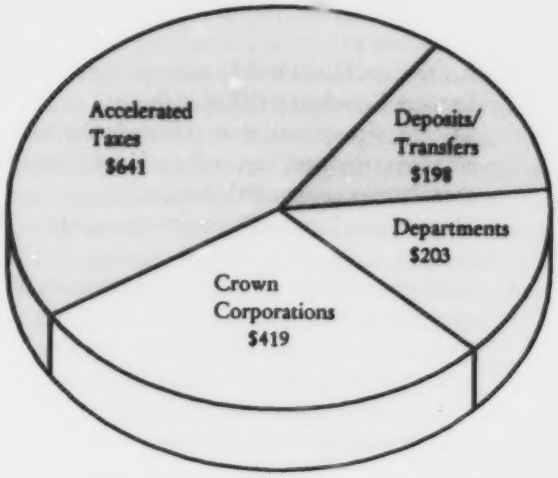
  - improved internal departmental operations; and
  - more convenience for the public. Credit cards, for instance, are now accepted for many small value payments.

- Fairness and Equity: Improved cash management practices assist the government in honouring its commitments and obligations to Canadians by ensuring:
  - that government payments to Canadians are made in a timely fashion and in accordance with the appropriate legislative and contractual requirements; and
  - that no advantage is provided to any taxpayers who do not respect their financial obligations to the government.
- Deficit Reduction: Better management of cash flows reduces the deficit by allowing the government to reduce its borrowing requirements. The timing of cash flows directly impacts on the amount of money that the government has to borrow and the length of time for which the money is borrowed.

Through the cash management strategy, the government ensures that the cost of borrowing is considered in the management of its programs. This is done without compromising program objectives. To carry out this task, managers must understand current business practices and techniques. Managers must also be able to determine how to apply these techniques to their programs in a manner that is both cost effective and efficient.

Since the inception of the cash management strategy a number of improvements have been realized. The most significant of these are:

Chart 6.2
Cash Management Program Savings
(millions) 1985-86 to 1989-90



- accelerating remittances of taxes and duties owing to the government;
- recovering excess cash reserves held by Crown corporations;
- modernizing arrangements for deposits and funds transfers through measures such as consolidating government bank accounts, eliminating non-interest earning accounts, and establishing special collector accounts that speed inflows of cash;
- undertaking a variety of initiatives such as:
  - payment of bills on time rather than before the due date,
  - instalment payment of grants and contributions based on recipients' cash flow requirements,
  - quickened collection of outstanding accounts,
  - improved management of travel costs through the government's centralized travel service, and
  - other measures aimed at managing the timing of cash flows.

New Cash Management Initiatives

New initiatives to improve cash management continue to be developed and implemented. These include:

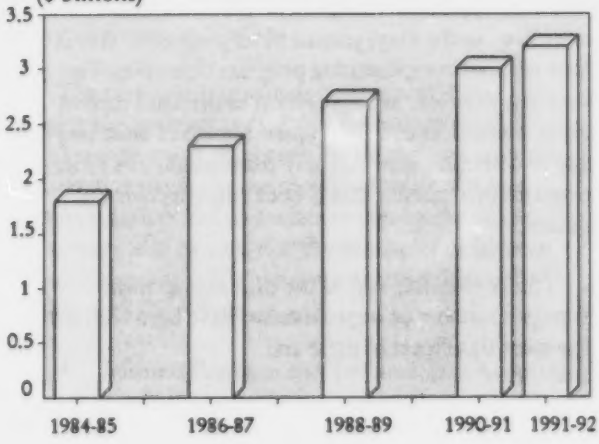
- An Energy, Mines and Resources, Supply and Services Canada and Office of the Comptroller General team is introducing new electronic payment mechanisms for two large contribution programs (Hibernia, Lloydminster) that will provide increased savings.
- A Supply and Services Canada, Department of External Affairs and Office of the Comptroller General team has developed a better system for transferring funds abroad. This will yield significant savings.
- Labour Canada has revised its billing policy for the recovery of injury compensation payments. The new policy will provide interest and administrative savings.
- Revenue Canada - Taxation will generate considerable savings by implementing management efficiency measures, announced in the 1990 Budget, designed to improve collection of revenues outstanding and owing to the government and to maintain the level of its compliance effort.
- Revenue Canada - Customs and Excise is implementing electronic deposit facilities which significantly speed revenue collection.
- Transport Canada is introducing new deposit and transfer processes in 1990-91 for certain revenues that will generate interest savings.
- The Bank of Canada, as announced in the 1990 Budget, will accelerate remittances of money due the government, beginning in 1991.
- Several joint Office of the Comptroller General/departmental cash flow reviews are under way which are expected to lead to the piloting of innovative processes such as the use of debit cards and electronic travel systems to bring about both cash management savings and productivity improvements.

D. Cost Recovery

Since 1984, as part of its plan to improve the management of resources entrusted to it by Canadians, the government has been intensifying its efforts in charging user fees. User fees promote:

- Fairness: User charges shift the costs from taxpayers at large to those specific users who benefit most directly. However, cost recovery is not a means of financing unrelated government activity at the expense of the users of cost-recovered services.
- Improved Management: User fees can improve the management of government resources by:
  - introducing a market-type discipline on the demand for and the supply of goods and services;
  - promoting operational efficiency by focusing on cost and the bottom-line;
  - encouraging greater interaction between users and suppliers and hence improved services; and, by
  - complementing related initiatives such as restructuring service delivery, e.g. Special Operating Agencies.
- Deficit Reduction: Charging fees for certain government services reduces dependence on appropriations.

Chart 6.3
User Fee Revenues
($ billions)



In implementing the policy, the government notifies users of impending fees and consults where the impact is significant. It carefully reviews the impact fees will have on users and program objectives.

As an incentive, departments are allowed to reinvest a portion of the proceeds to improve cost-recovered services. As in the private sector, the level of user fees will depend on a variety of factors including the nature of the service and the market situation.

Revenues from external user fees, now in excess of $3 billion, are more than double the 1984 levels. The government is continuing its efforts to identify areas where it is appropriate to apply user fees. Some examples of user fee applications are:

- airport facilities and services provided to airlines;
- the provision of passports, immigration visas and citizenship certificates;
- the operations of the Canadian Grain Commission, the CRTC and the Superintendent of Financial Institutions;
- the inspection of measuring devices by Consumer and Corporate Affairs (e.g. weights and measures, electricity and gas meters);
- the supervision of race-tracks;
- fees for entering and using national parks;
- the granting of patents, copyrights and trademarks;
- photocopying fees and fees for publications.

The following cases illustrate the application of the policy:

Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI)

OSFI is responsible for regulating and supervising 600 financial institutions that are licensed or registered by the federal government. OSFI also supervises about 1,000 federally regulated private-sector pension plans.

The OSFI case is a prime example of how government and industry can work in a cost-efficient manner in serving the public interest.

Canada relies on an efficient and sound financial services sector and Canadians must be confident in the solvency and integrity of their financial institutions. The regulatory activities of OSFI ensure that the interests of Canadians are protected. With this regime in place, financial institutions are able to retain the confidence of depositors and investors. The interests of Canadian taxpayers are also well served as all expenses incurred by OSFI in regulating financial institutions are recovered from the financial community. In turn this helps ensure that the regulatory process is cost-effective and the Office itself is efficient.

Costs related to supervising private sector pension plans are partly recovered and a plan is in place to secure full cost recovery by the end of 1991-92. OSFI also supervises the operations of government pension plans: these activities are financed through appropriations.

Revenues from cost recovery are expected to be about $40 million in 1991-92.

Atomic Energy Control Board (AECB)

The AECB regulates the development, application and use of atomic energy in Canada and participates in international control measures. It regulates nuclear facilities and materials through a comprehensive licensing system. AECB's licensing activities are based on a technical review and assessment of the hazards involved with the nuclear applications, and of the necessary safety measures.

About 4,000 licences are issued to some 2,700 licensees for power reactors, research reactors, particle accelerators, uranium mine/mills, waste management facilities, uranium processing facilities, heavy water plants, and users of prescribed substances and radioisotopes.

For 44 years, the AECB did not collect fees of any sort for its licensing activities. The process to charge

user fees started in August 1986, in response to the government's initiative to promote greater fairness in the financing of government activities. The aim was to shift the cost of regulating the nuclear industry from taxpayers at large to the industry.

After intensive analysis, a schedule of fees for each type of licence was developed and Cost Recovery Fee Regulations were drafted. Following extensive consultations, fee schedules and regulations were revised to reflect the concerns expressed by the public and licensees. The regulations came into effect on April 1, 1990. AECB's current annual user fee revenues are about $26 million.

In spite of the consultation process, many licensees reacted strongly to the implementation of full cost-recovery in one step. However, many benefits have accrued from this initiative:

- licensees are reviewing their licence requirements very closely: unnecessary licences are being cancelled;
- the cancellation of unnecessary licences and the consolidation of active licences implies a reduced regulatory effort;
- licensing costs have led some companies to review their use of nuclear processes and materials and to consider alternative less costly processes; and
- AECB licensing managers are becoming more aware of the total cost of doing their job which is contributing to an increase in the efficiency of the AECB.

E. Transforming Organizational Practices

Another part of the plan to make the operations of government more efficient, to improve services and to cut costs is by taking a hard look at departmental administrative and general management practices.

Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND)

Innovation in financial management at DIAND has led to a number of new types of funding mechanisms such as the Alternative Funding Arrangements and the Flexible Transfer Payments. These are supported by the new Transfer Payments Management System (TPMS). This new computer system consolidates administrative transactions with Indian bands:

- in 1990-91, TPMS permitted a 75 per cent reduction in transactions (6,000 to 1,500).
- TPMS also provides for a more timely cash flow to bands.

The new system cost $200,000 to develop and is expected to save DIAND about 20 person-years (approximately $750,000 annually).

Formerly, the large number of individual transactions made the funding process difficult to monitor and control for both the department and the bands. Now at the start of each year TPMS:

- permits these funding arrangements to be consolidated by band;
- identifies what DIAND has budgeted by component for each band; and
- calculates the monthly payments to be made.

During the year, TPMS issues the monthly cheques received by bands and reports to DIAND and bands on the financial status of the arrangements.

TPMS provides an improved level of service:

- the administrative burden placed upon bands is reduced
- funding is timely and predictable.
- bands can now ascertain what funding DIAND provides to their communities by referring to a single funding arrangement
- TPMS helps DIAND relate to a community *as a community.*

TPMS is one of a series of initiatives that improve the administrative arrangements between bands and DIAND and increase the degree of self-management

exercised by bands.

All of these improvements support progress toward self-government.

Customs and Excise (C&E)

In its on-going work to improve efficiency and cut costs, C&E planned the Data Capture cost reduction initiative in 1985. This initiative is paying off.

The data capture process involves the "keying", by over 200 clerical personnel in 29 offices across Canada, of information gathered from accounting and cargo documents. This information creates, and accounts for, an inventory of goods entering Canada allowing the Department to collect the duty and taxes owing.

This cost-reduction initiative had three components:

- reduction in the quantity of cargo and entry data required;
- contracting out of data entry to the private sector; and
- computer-to-computer transmission of much of this data.

The implementation took place over a three-year period. It resulted in annual savings of $4 million in 1986-87 increasing to $4.6 million in 1988-89. The savings are being maintained. The main benefits:

- improvement in operational performance - better computer use has led to more efficiency all around;
- smaller backlogs because the private sector could respond more quickly to overload problems; and
- proportionately less staff required due to increased use of computer-to-computer transmission - further savings will come as most of the keying will be done by the clients themselves.

F. Introducing Operating Budgets

One of the key elements of the Public Service reform has been the decision to introduce Operating Budgets across the full Public Service on April 1, 1993.

A single Operating Budget will be established for each program to include salary, operating and minor capital funds. Managers will be free to allocate these operating budgets to meet their particular circumstances.

As a consequence, person-years will no longer be centrally controlled and allocated. Managers will be able to decide the most cost-effective means of getting the job done, using any appropriate mix of resources. This will involve sharper trade-offs than at present.

The government will use Operating Budgets to provide a far more realistic measurement of the administrative costs of delivering programs and services. There will be no increase in real costs.

Some pilot projects are already under way. Agreements between the Treasury Board and DIAND and NRC have led to the introduction of an Operating Budget at DIAND's Indian Oil and Gas Canada administration and of a wage envelope (similar to an Operating Budget) at NRC.

Chapter 7
Expenditure Planning and the Supply Process

Introduction

This chapter describes the planning and approval process followed by the Government of Canada in developing and implementing its annual Expenditure Plan.

The *Financial Administration Act* states that "no payments shall be made out of the Consolidated Revenue Fund (CRF) without the authority of Parliament". Expenditure authority may be obtained in one of two ways:

- by including spending authority in specific legislation mandating an initiative - this is known as a statutory authority; or
- by including the required expenditure authority in an Appropriation Bill which Parliament considers and approves at specified times during the course of a fiscal year - these are known as voted appropriations.

Statutory authorities remain in force indefinitely or for the period of time indicated in the legislation which could cover a one-time payment or, in the case of Old Age Security Payments, or Family Allowances, continuing payments. Once approved by Parliament, there is limited control over the flow of statutory expenditures until legislation to change the existing authority is approved by Parliament. Seventy per cent two-thirds of all federal government expenditures are authorized by statutory authority.

Voted appropriations reflect the annual expenditure requirements of federal departments and agencies that will enable them to meet the day-to-day costs of delivering and program expenses. They are presented to Parliament in the form of Estimates.

Expenditure Planning

Section 7.1 of the *Financial Administration Act* vests authority in the Treasury Board for "the review of annual and longer term expenditure plans and programs of the various departments of government and the determination of priorities with respect thereto".

The framework within which this is done is the multi-year policy and expenditure management planning process. This process involves two parallel and interacting activities: preparation of an overall Fiscal Plan, with two sub-components — a Revenue Plan and an Expenditure Plan, projecting up to four years into the future; and the preparation of Multi-Year Operational Plans (MYOPs) for individual government programs, extending three years into the future.

The process commences with the annual submission of Multi-Year Operational Plan Submissions by departments and agencies. This document provides detailed information on proposed spending over the planning period for currently approved levels of activity. Based on an analysis and review of the individual MYOPs, the Treasury Board Secretariat recommends budgetary and non-budgetary allocations to each program for Treasury Board Ministers review and approval.

The Department of Finance concurrently updates the forecasts of major statutory payments and public debt charges based on the revised economic outlook. These forecasts when combined with the results of the MYOP review, constitute the point of departure for the preparation of the Expenditure Plan and the first year serves as the basis for the Main Estimates.

RESOURCE PLANNING CYCLE

	JUNE	JULY	AUG.	SEPT.	OCT.	NOV.	DEC.	JAN.	FEB.	MAR.
PRIORITIES AND PLANNING CABINET CTTEE	←	Review of Government Priorities and Status of Fiscal Plan →				Confirmation of Budget Strategy		Finalization of Budget Details		
TREASURY BOARD (President of TB)		Development of Resourcing Strategy for Review of Multi-year Operational Plans				Approval of Departmental Allocation of Resources and items to be included in M.E.			Approve items for Final S.E. Tabling of M.E.	Tabling of S.E. Introduction of S.E. and interim Supply Bills
TB SECRETARIAT		Review of Spending Pressures	Technical Instructions for Multi-year Operational Plans (MYOPs)			Review of MYOPs		Preparation of Estimates Parts I and II		Preparation of S.E. and interim Supply Bills
DEPT OF FINANCE (Minister of Finance)		Budget Consultation Process Begins			Preparation of Economic and Revenue Forecast and Fiscal Strategies			Budget Preparation	Presentation of Budget Documents and Budget Speech	
SPENDING DEPTS		Review of Strategic and Operational Plans		Preparation of MYOPs	Submission of MYOPs to TB			Preparation of Estimates Part III		Finalize new year Operational Plans Based on M.E.

LEGEND: Main Estimates (M.E.)
Supplementary Estimates (S.E.)

The fiscal planning process, directed by the Cabinet Committee on Priorities and Planning, draws upon this information, as well as on:

- the Department of Finance's revenue forecast;
- the government's stated and evolving priorities;
- the assessment of emerging spending pressures; and
- the Minister of Finance's economic and fiscal management advice.

Consideration of these factors may also cause the government to examine and take into account possible expenditure restraint and reduction measures and changes to tax policy or rates.

The outcome of this process is the government's Fiscal Plan; setting out planned spending in total and by major component - the Expenditure Plan; forecast revenues; and the planned fiscal stance - the operating balance, the budgetary deficit, and financial requirements. Agreement on the dimensions of the Expenditure Plan triggers the steps required to finalize the Main Estimates.

The purpose of Estimates is to provide detailed support of the Government's Appropriation Bill. The Main Estimates consist of three parts which are presented in descending order of aggregation as follows:

- Part I — The Government Expenditure Plan;
- Part II — The Main Estimates (traditional "Blue Book"); and
- Part III — Individual department and agency Expenditure Plans (for 1991-92, there are 87 separate Part III volumes)

The focus of the Estimates is on the purpose for spending. Budgeted expenditures are presented in terms of the outputs to be accomplished rather than the inputs to be bought.

In addition to the provision for ongoing programs as reflected in the Main Estimates, the Expenditure Plan includes reserves for the funding of new initiatives or to meet other contingencies that may arise during the course of the year. Spending authority for these new expenditures would be sought through the tabling of Supplementary Estimates in Parliament. Only the Priorities and Planning Committee of Cabinet, in the case of new major policy initiatives, and the Treasury Board in the case of unforeseen workload, emergencies, minor program enhancements or renewals, can authorize the allocation of reserves.

The Fiscal Plan, published with the annual Budget normally in February, provides aggregate information. The Main Estimates, which are usually tabled shortly thereafter but in any event before March 1 when the House is sitting, elaborate on the Expenditure Plan and set out in detail the estimated requirements - by organization, program, activity and vote.

Supply Process

The Main Estimates are tabled by the President of the Treasury Board and referred to the Standing Committees of the House of Commons normally on or before March 1. These Committees must report back to the House on their review of the Estimates no later than May 31. (This deadline may be extended to allow more intensive study of one department.) To provide for the ongoing operations of government while the Main Estimates are under review, the House of Commons approves an Interim Supply Bill by March 26 of the expiring fiscal year. This normally consists of 3/12ths of all voted items in the Main Estimates in order to cover requirements until June 30. Additional 1/12ths may be provided in order to meet other financial obligations early in the fiscal year.

House rules provide that in each supply period, a number of days are allocated to the business of supply. Opposition motions have precedence over all government supply motions on allotted days and opportunities to put forward votable motions are provided. On the last allotted day in each period, the Appropriation Bill, related to the Estimates then before the House, must be voted on. These Bills authorize payments out of the Consolidated Revenue Fund of the

SUPPLY PROCESS FOR MAIN AND SUPPLEMENTARY ESTIMATES

	MAR.	APR.	MAY	JUNE	SEPT.	OCT.	NOV.	DEC.	JAN.	FEB.
PARLIAMENT (House of Commons and the Senate)	Standing Cttees Review S.E. Consider S.E. and Interim Supply Bills	Standing Cttees Review M.E. and Report by May 31		Supply Debate on M.E. by June 30 Consider M.E. Supply Bill		Receives Public Accounts for Previous Fiscal Year — Referred to Public Accounts Cttee	Receives First Regular S.E. Cttee review of S.E.	Considers Supply Bill for First Regular S.E. by December 10		Receives Budget speech and M.E.
GOVERNOR GENERAL	Grants Royal Assent to Supply Bills Signs Warrant to release monies			Grants Royal Assent to Supply Bill Signs Warrant to release monies				Grants Royal Assent to Supply Bill Signs Warrant to release monies		
TREASURY BOARD	President Tables S.E. and refers them to Cttees Introduces S.E. and Interim Supply Bills			President Introduces M.E. Supply Bill			President tables First Regular S.E. and refers them to Cttees	President introduces S.E. Supply Bill		President tables M.E. and refers them to Cttees
TB SECRETARIAT	Informs Departments that Supply has been approved	Prepares Supply Bill for M.E.		Informs Depts that Supply has been approved			Preparation of First Regular S.E. and Supply Bill	Informs Departments that Supply has been approved	Prepares M.E.	Prepares S.E. and Supply Bills

Legend: **Main Estimates (M.E.)**
Supplementary Estimates (S.E.)
Committees (Cttees)

amounts included in the Estimates, whether main or supplementary, subject to the conditions stated therein.

Once the Appropriation Bill is approved by the House of Commons, it is introduced in the Senate where the Bill also receives three readings. Although the House of Commons operates on a fixed Supply schedule, the Senate does not operate in the same manner. An Appropriation Bill, once introduced into the Senate, is considered to be an ordinary piece of legislation with no fixed timetable for its approval; however, in the spirit of cooperation between the two Houses of Parliament, the Senate normally expedites approval of an Appropriation Bill.

When an item of legislation is approved by both Houses of Parliament, the Bill must be signed into law (i.e. enacted) by the Governor General; this ceremony is called Royal Assent. The Governor General or his/her deputy presides over the Royal Assent ceremony which is also attended by representatives of both the House of Commons and the Senate.

When Parliament approves an Appropriation Bill, the money is appropriated to the Monarch for the purpose of carrying on the day-to-day operations of government; therefore it is necessary for the Governor General to sign one more document called a warrant which releases the funds from the CRF and authorizes the Executive branch of the government to spend up to the limits authorized by the Appropriation Act.

Supplementary Estimates, when tabled, are referred directly to Committee. The House rules provide for three regular supply periods that end on June 30, December 10 and March 26. In June, the House is asked to provide full supply on the Main Estimates and often to approve Supplementary Estimates. Such Supplementary Estimates usually involve items which were unforeseen or which could not be included in Main Estimates.

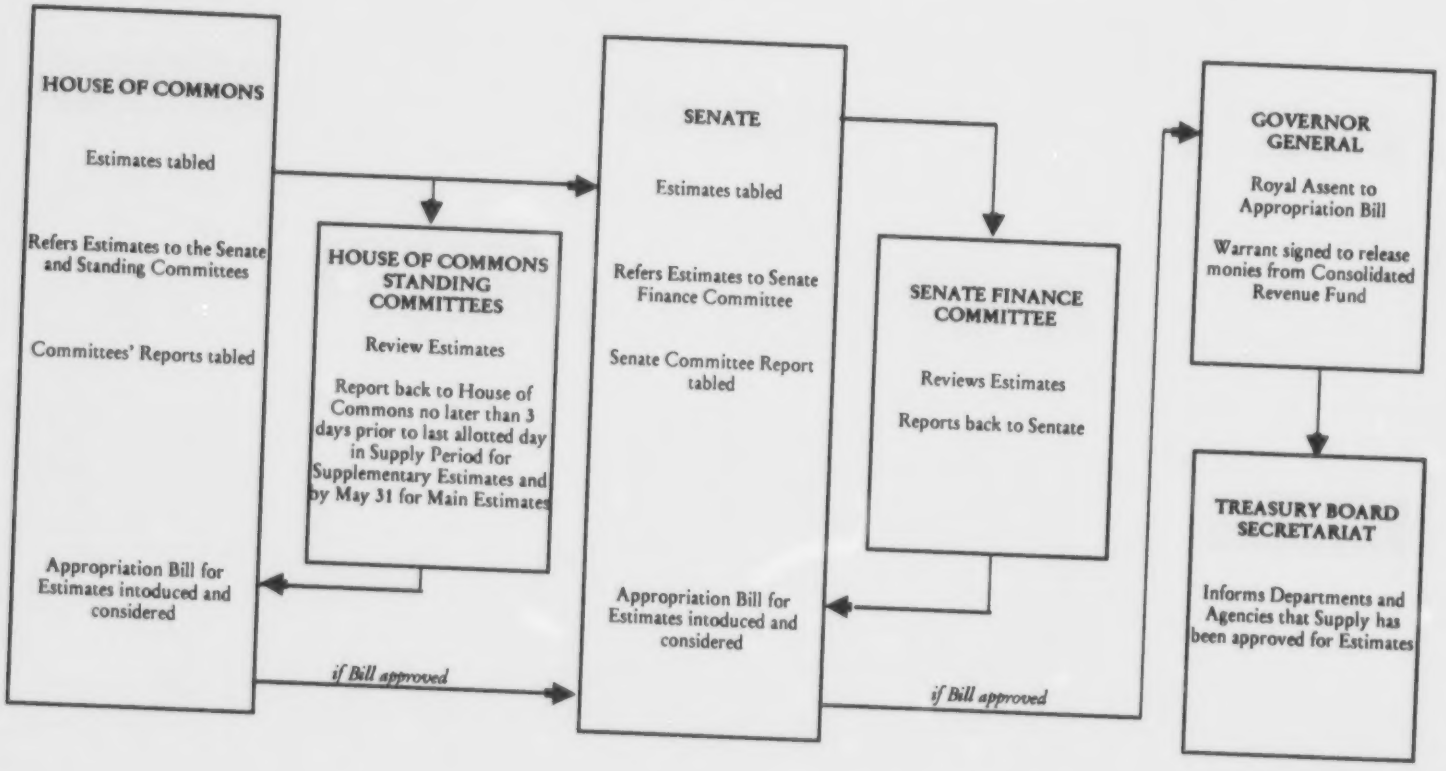
Supplementary Estimates are normally tabled in the House of Commons in November and March each year; however, there is no restriction on when or on the number of Supplementary Estimates in a fiscal year. The final regular Supplementary Estimates and interim supply for the upcoming fiscal year are dealt with in the March supply period.

Any expenditure authority balance remaining in a voted appropriation at the end of a fiscal year lapses (expires) and cannot be used to provide for expenses in the next fiscal year.

Conclusion of Process — Public Accounts

The Public Accounts of Canada, which are published in the autumn, normally in October, set out the overall financial position of the Government for the year that ended the previous March, and report in detail on the use of all spending authorities granted by Parliament for that year. The tabling of this document in the House of Commons concludes a process that began 26 months earlier.

PARLIAMENTARY SUPPLY PROCEDURES FOR MAIN AND SUPPLEMENTARY ESTIMATES



EXPENDITURE PLAN – KEY DOCUMENTS

BUDGET	ESTIMATES
• Presented by Minister of Finance, as part of the Government's Fiscal Plan.	• Tabled by President of the Treasury Board.
• Covers a five-year period.	• Covers the upcoming fiscal year.
• Focuses on how much will be spent in aggregate and the resulting financial requirements - major concern is fiscal impact.	• Focuses on spending authorities previously granted or required from Parliament and on how many resources will be allocated to programs - major concern is program impact and legal authorities.
• Identifies total planned spending by fiscal year and major component aggregates.	• Identifies detailed allocation of resources by department or agency program, and activity; • Identifies detailed spending authorities to be sought from Parliament via an Appropriation Bill.
• Provides forecast of spending on major statutory programs and consolidated specified purpose accounts (e.g. UI Account).	• Provides forecast of spending under all statutory authorities granted by Parliament.
• Sets aside reserves to fund spending not covered by Main Estimates.	• Additional spending requirements funded from reserves, appear in Supplementary Estimates.
• Includes provision for the lapse of spending authority and for adjustments to the valuation of the government's assets and liabilities.	• Does not include lapse or valuation provisions.
• Incorporates the financial implications of proposed legislative amendments and policy changes.	• Does not: • anticipate or reflect legislative change until adopted by Parliament; • incorporate policy changes until they are developed in sufficient detail to meet the approval of the Treasury Board and implementation is imminent.
• Summary reporting in Public Accounts.	• Detailed reporting in Public Accounts on the use of all spending authorities granted by Parliament; additional information on spending by program and activity, on types of inputs and on recipients of government funds.

Budget des dépenses 1991-1992

Partie I

Plan de dépenses du gouvernement

Les documents budgétaires

Le Budget des dépenses du gouvernement du Canada est divisé en trois parties. Commençant par un aperçu des dépenses totales du gouvernement dans la Partie I, les documents deviennent de plus en plus détaillés. Dans la Partie II, les dépenses sont décrites selon les ministères, les organismes et les programmes. Cette partie renferme aussi le libellé proposé des conditions qui s'appliquent aux pouvoirs de dépenser qu'on demande au Parlement d'accorder. Dans les documents de la Partie III, on fournit des détails supplémentaires sur chacun des ministères ainsi que sur leurs programmes surtout axés sur les résultats attendus en contrepartie de l'argent dépensé.

Les instructions sur la façon de se procurer ces documents se trouvent sur le bon de commande qui accompagne la Partie II.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue BT31-2/1992-I

ISBN 0-660-56383-5

Budget des dépenses 1991-1992

Partie I
Plan de dépenses du gouvernement

Table des matières

Préface 5

Chapitre 1
Points saillants du Budget des dépenses principal 1991-1992 7

Chapitre 2
Aperçu du Plan de dépenses 9

Chapitre 3
Composition des dépenses par secteur 19

Chapitre 4
Dépenses par catégorie de paiement 49

Chapitre 5
Dépenses fédérales pour la periode allant de 1981-1982 à 1991-1992 61

Chapitre 6
Gestion novatrice 73

Chapitre 7
La planification des dépenses et le processus d'octroi des crédits 87

Préface

Le Budget des dépenses est constitué d'un ensemble de documents préparés tous les ans par le gouvernement pour étayer les demandes d'autorisation de dépenser les fonds publics qu'il dépose au Parlement. Ces demandes se font officiellement sous forme de projets de lois de crédits au Parlement.

Le Budget des dépenses, qui est déposé à la Chambre des communes par le président du Conseil du Trésor, se divise en trois parties:

- Partie I - le Plan de dépenses du gouvernement;
- Partie II - le Budget des dépenses principal;
- Partie III - les plans de dépenses des ministères et organismes.

Ces documents, de pair avec le Budget du ministre des Finances, sont le produit du processus annuel de fixation des priorités, de planification budgétaire et d'affectation des ressources du gouvernement. Complétés par les résultats financiers rapportés par la suite dans les Comptes publics, ils permettent au Parlement de tenir le gouvernement responsable de la répartition et de la gestion des deniers publics.

La Partie I développe le Plan de dépenses annoncé par le ministre des Finances dans le Budget, décrit les rapports entre le Budget des dépenses et ce Plan, et résume les principaux éléments du Budget des dépenses principal.

La Partie II, qui consiste également en un seul volume, connu traditionnellement sous le nom de «Livre bleu», contient une liste détaillée des ressources dont auront besoin les ministères et organismes gouvernementaux pendant l'exercice à venir pour assurer la prestation des programmes relevant de leur compétence. Ce document fait état des autorisations de dépenses (crédits) ainsi que des montants qui doivent être inclus dans les projets de lois de crédits que le Parlement se verra demander d'approuver pour que le gouvernement puisse procéder aux dépenses prévues.

La Partie III, qui est déposée au Parlement par le président du Conseil du Trésor au nom des ministres chargés des différents ministères et organismes énumérés dans la Partie II, et qui se compose de 87 documents, développe et complète la partie II.

Guide la Partie I

La Partie I comprend sept chapitres.

Le chapitre 1, dans lequel figurent les points saillants, donne un aperçu des principaux aspects du plan de dépenses et fait état des caractéristiques essentielles du Budget des dépenses principal de 1991-1992.

Le chapitre 2, dans lequel figure un aperçu du Plan de dépenses, traite des liens entre le Budget des dépenses principal de 1991-1992 et le Plan de dépenses du gouvernement présenté dans le Budget.

Le chapitre 3 porte sur l'analyse du Budget des dépenses principal de 1991-1992; on y montre les dépenses par secteur et y souligne les principales variations pour chacun de ceux-ci.

Le chapitre 4 présente une analyse du Budget des dépenses principal de 1991-1992 envisagée sous un autre angle; on y aborde les différentes catégories de paiements, en soulignant également les variations notables par rapport à l'année dernière.

Le chapitre 5 consiste en une analyse des tendances pour ce qui est de la composition des dépenses budgétaires par catégorie de paiement au cours de la dernière décennie.

Le chapitre 6 traite de certaines mesures d'amélioration de la gestion importantes prises par le gouvernement au cours des dernières années. Mentionnons notamment les organismes de services spéciaux, les innovations en matière de gestion de la trésorerie et l'entrée en vigueur des frais d'utilisation.

Le chapitre 7 renferme des informations sur le processus de planification des dépenses gouvernementales ainsi que sur les procédés relatifs au "domaine de l'approvisionnement". Il porte également sur les liens entre le Plan de dépenses, le Budget des dépenses et les lois de crédits.

Note

Dans le présent volume, comme dans les autres documents budgétaires, les variations des niveaux de dépenses et les taux de croissance connexes sont calculés en comparant les données figurant dans le Budget des dépenses principal de 1991-1992 avec celles énoncées dans celui de 1990-1991, sauf indication contraire.

Le taux de variation du Budget des dépenses principal ne correspond pas au taux de croissance du Plan de dépenses ou des principales composantes de celui-ci, dont il est fait état dans le Budget (et dans la partie I), en raison de la différence fondamentale entre le Budget et le Budget des dépenses. Dans le Budget, on mentionne le montant total que le gouvernement prévoit dépenser au cours d'une année donnée, tandis que dans le Budget des dépenses on fait état des autorisation de dépenses qui seront utilisées on nécessaires pour mettre en oeuvre le Plan. Cette distinction est abordée en détail dans le chapitre 7.

Le Budget des dépenses principal est présenté ici sous une forme consolidée, conformément à une méthode comptable adoptée dans le budget de février 1986, en vertu de laquelle certains comptes à fins déterminées, gérés par le gouvernement du Canada, sont intégrés à l'unité comptable de celui-ci. Aux fins de la communication de son information financière condensée, le gouvernement du Canada fait état des dépenses liées à ces comptes à fins déterminées dans ses dépenses budgétaires et des recettes de ces comptes dans ses recettes budgétaires. Le plus important de ces comptes est le Compte d'assurance-chômage. Une liste complète de ces comptes figure dans le volume des Comptes publics du Canada (pour 1989-1990, voir la page 5.12).

Chapitre 1
Points saillants du Budget des dépenses principal 1991-1992

Dépenses totales

- Les dépenses budgétaires totales prévues pour 1991-1992 s'établissent à 159 milliards de dollars, ce qui représente une augmentation de 5.1 p. 100 par rapport à 1990 -1991.

- L'élargissement du champ d'application du Plan de contrôle des dépenses annoncé par le ministre des Finances permettra d'économiser 14.8 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années. En 1991-1992, les économies totales seront de l'ordre de 1.2 milliards de dollars, dont 1.1 milliards sont attribuables aux réductions prévues des dépenses et 110 millions se rapportent aux initiatives de gestion de la trésorerie et de privatisation et à d'autres mesures visant à augmenter les recettes.

Dépenses de programmes

- Les dépenses de programmes, c'est-à-dire les dépenses totales moins les frais de la dette publique, devraient s'élever à 115.8 milliards de dollars, soit une augmentation de 6.9 p. 100 par rapport à 1990-1991. De 1984-1985 à 1990-1991, les dépenses de programme n'ont augmenté que de 3.7 p. 100, par rapport à un taux d'inflation moyen de 4.4 p. 100 pendant la même période.

- Les mesures de restriction du secteur public annoncées dans le Budget, mises au point par le président du Conseil du Trésor et intégrées dans le présent Budget des dépenses, entraîneront le gel des dépenses de fonctionnement et d'immobilisations au niveau globale du gouvernement en 1991-1992 à leur niveau de 1990-1991. C'est ainsi que les budgets de 1991-1992 des ministères et organismes ne recevront pas de compensation pour l'augmentation des frais entraînée par les nouvelles conventions collectives, et les budgets de fonctionnement et d'immobilisations des ministères seront réduits globalement de 500 millions de dollars.

- Le projet de légiférer sur les limites des dépenses de programmes des cinq prochaines années est la preuve de la détermination du gouvernement à contrôler de façon plus serrée encore les dépenses de programmes.

Budget des dépenses principal de 1991-1992

- Le Budget des dépenses principal de 1991-1992 expose en détail les dépenses de l'ordre de 157.5 milliards de dollars prévus par le gouvernement. Il ne comprend pas les économies de 0.7 milliard prévues dans le Plan de contrôle des dépenses. Ces économies sont présentées au tableau 2.3 du chapitre 2. Le Budget des dépenses principal ne comprend pas non plus les fonds qui ont été mis de côté dans des réserves pour parer aux imprévus.

	(en milliards de dollars)
Budget des dépenses principal	157.5
Mesures de restriction budgétaires	-0.7
Réserves nettes de péremption projetée	2.2
Total des dépenses budgétaires prévues	159.0

Dépenses discrétionnaires

- Des 157.5 milliards de dollars prévus dans le Budget des dépenses principal de 1991-1992, 70 p. 100 ont été autorisés par le Parlement les années précédentes. Le gouvernement demande maintenant au Parlement d'approuver l'affectation de 47 milliards de dollars aux programmes pour lesquels le gouvernement propose des niveaux de dépenses annuelles. Les dépenses de ces programmes votés augmenteront de 2.7 milliards de dollars en 1991-1992, ce qui représente une augmentation de 6.1 p. 100.

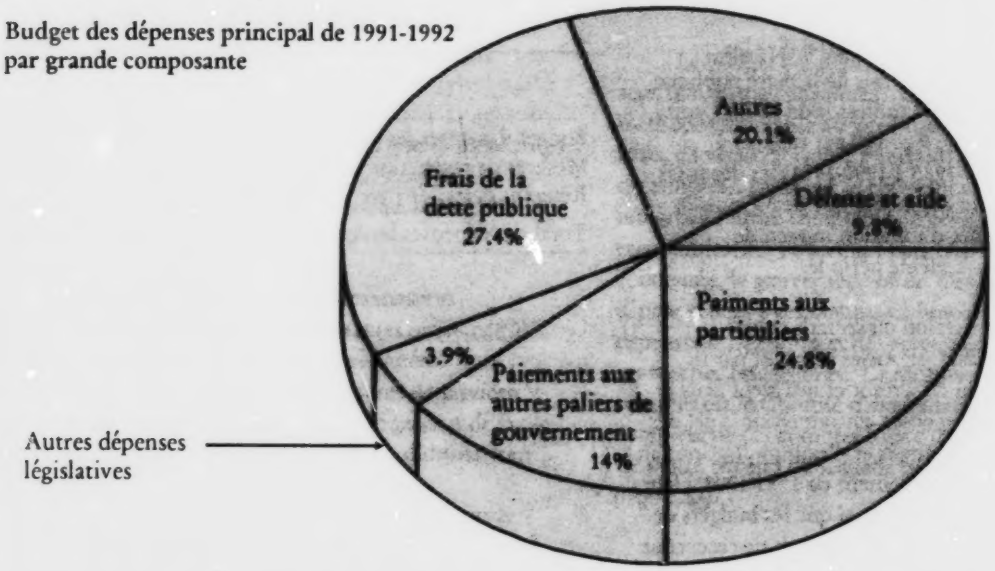
Augmentation du Budget des dépenses principal de 1991-1992 par rapport au Budget des dépenses principal de 1990-1991

	(en millions de dollars)	%
Programmes législatifs		
Frais de la dette publique	2,050	5.0
Autres	5,170	8.3
Total partiel	7,220	7.0
Programmes votés	2.716	6.1
Variation totale au Budget des dépenses principal	9,936	6.7

Répartition des dépenses

- Le graphique qui suit montre la répartition des dépenses de 157.5 milliards de dollars du Budget des dépenses principal de 1991-1992, les dépenses votées annuellement étant mises en relief.

Budget des dépenses principal de 1991-1992 par grande composante



Dépenses déjà autorisées par le Parlement (législatives)

Dépenses à faire approuver par le Parlement (votées)

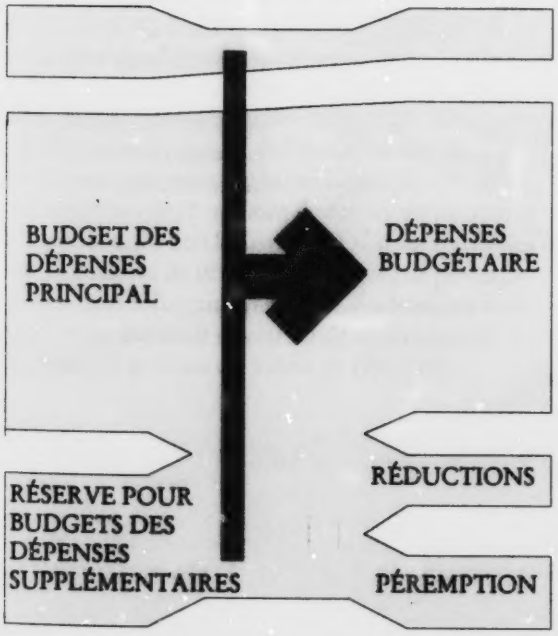
Chapitre 2
Aperçu du Plan de dépenses

Introduction

Le présent chapitre décrit le Plan de dépenses du gouvernement pour 1991-1992 et fait état de sa composition globale, des mesures de compression des dépenses annoncées dans le budget ainsi que de la croissance des dépenses. Il traite également des liens qui existent entre le Plan de dépenses présenté par le ministre des Finances dans le budget du 26 février 1991 et ce Budget des dépenses principal. Enfin, ce chapitre porte sur les crédits non budgétaires, c'est-à-dire les prêts, dotations en capital et avances.

Le plan financier global et le Budget des dépenses principal

Le plan financier du gouvernement présenté par le ministre des Finances englobe les prévisions de recettes et les dépenses prévues qui, ensemble, déterminent le déficit budgétaire.



Le Budget des dépenses principal, toutefois, ne traite que des dépenses figurant dans le plan financier. Il fournit beaucoup de précisions sur le plan de dépenses du gouvernement, qui comprend les prévisions actuelles en ce qui concerne les autorisations législatives de dépenses et les crédits demandés au Parlement pour l'exercice 1991-1992.

Voici les différences entre le Budget des dépenses principal et les prévisions de dépenses budgétaires totales présentées par le ministre des Finances :

- les réserves ne sont pas incluses dans le Budget des dépenses principal. Elles sont utilisées pour répondre aux besoins qui surviennent pendant l'année et font l'objet de Budgets de dépenses supplémentaires.
- une partie des réductions de dépenses annoncées dans le budget, soit 707 millions de dollars, ne figure pas dans le Budget des dépenses principal;
- on s'attend à ce qu'une partie des dépenses autorisées prévues dans le Budget des dépenses principal, soit 1.2 milliard de dollars, ne soit pas utilisée, et ce, pour diverses raisons, allant de retards dans des marché passés avec des parties extérieures à la décision d'un gouvernement d'une province de reporter ou d'annuler une initiative fédérale-provinciale par suite d'un exercice de réduction des coûts au niveau provincial.

Le tableau 2.1 illustre le rapport qui existe entre le Plan de dépenses annoncé dans le Budget et ce Budget des dépenses principal.

Tableau 2.1
Le plan financier et le Budget des dépenses principal

(en millions de dollars)	1991-1992
Budgétaire du Budget des dépenses principal:	
Dépenses législatives	110,499
Crédits annuels	47,030
	157,529
Réductions des programmes ne figurant pas dans le Budget des dépenses	-707
Réserves	3,378
Provision pour péremptions	-1,200
Total des dépenses budgétaires dans le plan financier	159,000

Dépenses réelles et prévues

Le tableau 2.2 fait état des principaux éléments du Plan de dépenses de 1991-1992. Les dépenses totales prévues s'élèveront à 159 milliards de dollars, soit une augmentation de 5.1 p. 100 par rapport aux prévisions de dépenses de 1990-1991.

Les dépenses de programmes s'élèvent à 115.8 milliards de dollars et représentent l'élément le plus important des dépenses totales prévues. La composante des dépenses législatives des dépenses de programmes, qui augmentera de 8.3 p. 100, représente près de 70 p. 100 de la hausse de 6.9 p. 100 dans ce domaine. Cette hausse est due en grande partie à l'accroissement des prestations versées au titre des programmes de sécurité de la vieillesse et d'assurance-chômage.

Depuis 1984-1985, un grand nombre de mesures de contrôle budgétaire ont été prises en vue de limiter la croissance des dépenses de programmes. Le succès de ces mesures se reflète dans la comparaison entre le taux de croissance moyenne de 3.7 p. 100 des dépenses de programmes et le taux d'inflation moyen de 4.4 p. 100 au cours de cette même période.

Les frais de la dette publique constituent le deuxième élément des dépenses totales prévues. Ils représentent au total 43 milliards de dollars des dépenses budgétaires, soit une augmentation d'un peu moins de 0.6 p. 100.

Tableau 2.2
Plan de dépenses global

(en millions de dollars)	Dépenses réelles 1989-1990	Prévisions 1990-1991	Dépenses prévues 1991-1992
Dépenses budgétaires	142,703	151,250	159,000
Variation en pourcentage	7.5	6.0	5.1
Moins: frais de la dette publique	38,820	42,950	43,200
Dépenses de programmes	103,883	108,300	115,800
Variation en pourcentage des dépenses de programmes	4.4	4.3	6.9

Mesures de restrictions budgétaires

Ce Budget des dépenses principal reflète entièrement les répercussions de la deuxième année de mise en oeuvre du Plan de contrôle des dépenses annoncé dans le budget de février 1990 et les économies de 1991-1992 découlant des mesures de réduction des dépenses et d'amélioration de la gestion rendues publiques par le président du Conseil du Trésor en décembre 1989. Sans ces mesures, le Budget des dépenses principal de 1991-1992 s'élèverait à 2.7 milliards de dollars de plus que le total actuel.

Les répercussions de certaines de ces mesures— celles ayant trait au Régime d'assistance publique du Canada, au Financement des programmes établis, au Programme de stimulation à l'exploration minière au Canada et au Programme de transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique — ne figuraient pas dans le Budget des dépenses de l'an dernier, car la loi habilitante n'avait pas encore été adoptée. La proclamation récente du projet de loi C-69 permet d'intégrer les répercussions en question dans le Budget des dépenses principal de 1991-1992.

Dans le budget de cette année, on a annoncé que le Plan de contrôle des dépenses était prolongé de quatre ans, soit jusqu'en 1995-1996, et que d'autres mesures allaient être prises, à compter de 1991-1992, en vue de comprimer les dépenses relatives aux programmes et aux opérations des ministères et organismes fédéraux. Ces mesures sont détaillées dans le tableau 2.3. Elles entraînent un gel effectif de l'ensemble des dépenses de fonctionnement et en capital au niveau de 1990-1991, une réduction de 75 millions de dollars des subventions et contributions non législatives et non contractuelles et une diminution de 10 p. 100 du nombre de postes de gestion dans la fonction publique. Au total, ces trois mesures permettront de réaliser des économies de quelque 760 millions de dollars en 1991-1992.

Ces mesures signifient notamment que les budgets ministériels de 1991-1992 ne seront pas augmentés pour compenser les coûts liés aux salaires plus élevés consentis aux employés dans le cadre de nouvelles conventions collectives. Pour faire face à ces coûts, les ministères devront revoir la façon d'exécuter leurs programmes, c'est-à-dire avoir recours à un moins grand nombre d'employés ou à des employés dont les salaires sont inférieurs à ceux qui accomplissent actuellement le travail.

Tableau 2.3
Mesure de compression des dépenses

(en millions de dollars)	Économies 1991-1992	Économies 1992-1993	Économies — 5 ans
Programmes à croissance limitée			
Régime d'assistance publique du Canada (provinces ne recevant pas de paiement de péréquation)	.....	365	2,135
Aide publique au développement	.....	262	1,610
Programmes à financement gelé			
Financement des programmes établis (par habitant)	.....	338	2,340
Programme de transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique	.....	48	311
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	.....	7	28
Société pour l'expansion des exportations	.....	25	100
Programmes réduits			
Subventions et contributions	75*	125	575
Logements sociaux de la SCHL	32*	71	411
Planification de l'emploi	100*	.....	100
Financement du Plan vert	125**	100	600
Mesures de gestion			
Réductions concernant les budgets de fonctionnement	500*	500	2,500
Stratégie salariale	185**	220	1,140
Mesures accrues d'observation fiscale et recouvrement des coûts	50	53	1,009
Recettes découlant de la privatisation	60	.....	60
Économies connexes au titre des frais de la dette publique	50	200	1,900
Total partiel			
Économies	1,067	2,261	13,750
Initiatives ayant une incidence sur les recettes	110	53	1,069
Impact financier total	1,177	2,314	14,819

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut différer du total indiqué.
* *Ne figure pas dans le Budget des dépenses principal.*
** *Montant reflétés dans les niveaux de réserve réduits.*

Les ministères devront continuer à mettre en oeuvre des stratégies de réduction des coûts afin de faire face :

- à l'érosion continue des budgets de fonctionnement pour les dépenses non salariales due à l'inflation, conformément à la politique que suit le gouvernement depuis 1985 et qui a pour objet de ne pas rajuster ces budgets en fonction de l'inflation;
- au gel du budget de fonctionnement et des immobilisations, à savoir, absorber la réduction générale permanente des dépenses de fonctionnement et en capital d'un montant de 500 millions de dollars (des détails au sujet de cette réduction par ministère figurent au tableau 2.4).

Ces mesures s'ajoutent à celles que le gouvernement prend depuis 1984 pour contrôler le coût des opérations du gouvernement. Elles devraient également provoquer des changements considérables dans la façon dont les ministères et les organismes exercent leurs activités — c'est-à-dire dans la nature et le type de ressources utilisées comme intrants, dans la technologie appliquée et dans l'organisation et les méthodes d'exécution des programmes. (Voir le chapitre 6 pour avoir de plus amples détails sur certaines des nouvelles manières grâce auxquelles les activités gouvernementales sont menées à bien.)

Tableau 2.4
Réductions de dépenses de fonctionnement pour 1991-1992 par portefeuille

Portefeuille	Réductions des dépenses de fonctionnement et en capital
Agriculture	25.1
Agence de promotion économique du Canada atlantique	1. 5
Communications	18.1
Consommateurs et Sociétés	6.0
Emploi et Immigration	25.6
Énergie, Mines et Ressources	14.9
Environnement	29.1
Affaires extérieures	25.0
Finances	2.7
Pêches et Océans	22.1
Forêts	3.4
Affaires indiennes et du Nord canadien	12.1
Industrie, Sciences et Technologie	23.2
Justice	7.4
Travail	2.3
Santé nationale et Bien-être social	20.8
Revenu national	65.1
Conseil privé	3.7
Travaux publics	27.7
Secrétariat d'État	12.3
Solliciteur général	65.0
Approvisionnements et Services	9.5
Transports	64.8
Conseil du Trésor	2.9
Anciens combattants	3.5
Diversification de l'économie de l'Ouest	1.1
Autres	5.1
Total	500

Les montants totaux pour les ministères comprennent les organismes associés
Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut différer du total indiqué.

Il est à noter qu'on continuera à exempter des réductions les principaux transferts aux particuliers ainsi que deux types de transfert aux provinces à faible revenu, soit les paiements de péréquation et les montants versés en vertu du Régime d'assistance publique. Sont également exemptés les programmes destinés aux Indiens et aux Inuits et les programmes de défense.

Composition des dépenses budgétaires

Le Budget des dépenses principal contient les dépenses législatives pour lesquelles le Parlement a déjà donné son approbation ainsi que les dépenses votées pour lesquelles l'approbation du Parlement est demandée chaque année.

Les dépenses législatives s'élèvent à 110.5 milliards de dollars, soit 70 p. 100 des dépenses totales. Les dépenses de cette catégorie, qui augmentent de 7 p. 100, comprennent notamment :

- les principaux transferts sociaux du gouvernement fédéral aux Canadiens, y compris la sécurité de la vieillesse;
- le supplément de revenu garanti;
- les allocations aux conjoints et les allocations familiales;
- les prestations d'assurance-chômage;
- les transferts aux provinces aux termes du Programme de péréquation;
- les transferts aux provinces pour la santé, l'éducation et l'aide sociale;
- les programmes de service public généraux;
- les frais de la dette publique.

Les dépenses votées, approuvées chaque année par le Parlement et contenues dans le Budget des dépenses principal, s'élèvent à 47 milliards de dollars ou 30 p. 100 des dépenses totales. Il s'agit donc d'une augmentation de 6.1 p. 100 par rapport à l'an dernier.

Comme l'indique le tableau 2.1, le Plan de dépenses de 1991-1992 comprend 3,378 millions de dollars en réserves. Le gouvernement dispose ainsi de la latitude nécessaire pour suivre l'évolution des perspectives économiques et pour parer aux imprévus. Grâce à ces réserves, le total des dépenses prévues ne devrait pas varier au cours de l'année. En effet, les autres autorisations de dépenser demandées au Parlement par le biais des Budgets de dépenses supplémentaires sont financées à même ces réserves.

Les réserves servent aussi à la réévaluation de l'actif et du passif du gouvernement. La provision pour évaluation servira à comptabiliser les variations de la valeur des prêts et des dotations en capital en cours et à rajuster le passif en ce qui concerne les indemnités de départ et les crédits de congés annuels accumulés par les employés et certains autres programmes législatifs.

Croissance du Budget des dépenses principal

Le changement constaté dans le Budget des dépenses principal par rapport à celui de l'an dernier résulte d'un grand nombre de décisions touchant les budgets des 142 programmes administrés par les 118 ministères, organismes et sociétés d'État qui paraissent au Budget des dépenses. Cette croissance peut être répartie en deux grandes catégories, comme il suit :

- les rajustements des dépenses législatives dont la valeur globale s'élève à 7.2 milliards de dollars, soit 73 p. 100 de l'augmentation totale du Budget des dépenses;
- les variations des crédits qui sont ouverts chaque année par le Parlement; ces variations s'élèvent à 2.7 milliards de dollars, soit 27 p. 100 de l'augmentation totale du Budget des dépenses principal.

Les facteurs constants qui contribuent à la croissance du Budget des dépenses principal d'année en année sont les suivants :

- les prévisions mises à jour des dépenses découlant des autorisations législatives ou quasi législatives, qui sont principalement fonction de la conjoncture économique (croissance économique, inflation et taux d'intérêt) et des tendances démographiques; ce facteur contribue à la presque totalité de la croissance au chapitre des dépenses législatives;
- l'intégration des coûts supplémentaires découlant des nouvelles conventions collectives signées et des rajustements salariaux accordés depuis l'élaboration du Budget des dépenses principal de l'année précédente; ceci comprend les rajustements paritaires et les prévisions révisées des indemnités de départ et des avantages liés à la maternité ainsi que les coûts de diverses autres indemnités;
- l'intégration des augmentations découlant des nouvelles politiques et de l'accroissement de la charge de travail, annoncées ou cernées après le dépôt du Budget des dépenses principal de l'année précédente et, dans bien des cas, financées à l'aide de Budgets des dépenses supplémentaires.

Le tableau 2.5 résume les facteurs ci-dessus et explique la croissance du Budget des dépenses principal de 1991-1992. Il montre que le plus important facteur responsable de la croissance des dépenses législatives du Budget des dépenses principal est le report sur les exercices suivants de postes dont le financement avait été initialement prévu dans les Budgets supplémentaires de 1990-1991. Des coûts plus élevés, de nouvelles charges de travail et de nouvelles mesures reliées aux programmes jouent un rôle relativement mineur. Les deux chapitres suivants portent sur les détails de ces changements consolidés.

Tableau 2.5
Sommaire de la croissance annuelle du Budget des dépenses principal voté

	Postes votés	Pourcentage de la croissance total
Budget des dépenses principal de 1990-1991	44,314	
Postes reconduits de 1990-1991 Budgets des dépenses supplémentaires	1,189	43.8
Prévisions révisées	228	8.4
Conventions collectives et autres frais de personnel	565	20.8
Nouvelle politique ou augmentation de charge de travail	734	27.0
Budget des dépenses principal de 1991-1992	47,030	100.0

Années-personnes

Le nombre d'années-personnes autorisées constitue un mécanisme de contrôle qui sert à limiter le nombre d'employés qu'un ministère ou un organisme peut utiliser aux fins de la prestation de ses programmes.

Le terme année-personne désigne le travail d'une personne pendant une année ou l'équivalent, par exemple, le travail de trois personnes pendant quatre mois chacune.

Le nombre d'années-personnes autorisées fixe la limite supérieure des années-personnes qu'un ministère peut utiliser au cours d'un exercice donné.

Le Conseil du Trésor utilise le contrôle des années-personnes en complément des contrôles budgétaires conventionnels. Ce système de contrôles a permis avec les années de limiter la taille et le coût de la fonction publique et il a encouragé la recherche visant à améliorer l'efficacité et l'économie de main-d'oeuvre au chapitre de la prestation des programme. Cependant, la duplication des contrôles risque également de fausser les décisions budgétaires des ministères et de compromettre la rentabilité générale des opérations.

Dans le rapport qu'il a présenté, le Groupe de travail de Fonction publique 2000 sur la gestion des ressources et les contrôles budgétaires exprime certaines préoccupations à propos de ces décisions faussées et de la nécessité de se guider sur des mesures de l'efficience. Dans son septième rapport, qu'il a publié récemment, le Comité permanent des Comptes publics explique que le recours à un double système de contrôle est perçu comme une mesure peu efficiente et rigide, parce que la capacité d'engager des employés est fonction de la disponibilité des années-personnes et non des ressources financières.

Ces dernières années, le Conseil du Trésor a encouragé un certain nombre d'initiatives visant à accroître la responsabilité des gestionnaires à l'égard de la performance des programmes, y compris l'efficience avec laquelle les programmes sont administrés, et à créer des conditions propres à inciter naturellement les ministères à déployer leurs ressources de la façon la plus rentable possible, en tenant compte de toutes les dépenses.

L'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels (APRM), initiative lancée en 1986, la version révisée de la politique sur les frais d'utilisation externe et l'instauration des organismes de service spéciaux sont autant de mesures en ce sens. On en trouvera une description plus détaillée au chapitre 6.

Le Conseil du Trésor a commencé à lever le contrôle qu'il exerce sur les années-personnes dans les cas où les budgets fournissent les mesures de contrôle et d'encouragement suffisantes pour inciter les gestionnaires à prendre des décisions efficaces et à utiliser les ressources de la façon la plus efficiente possible.

Le Budget des dépenses de 1991-1992 tient compte des décisions qui ont été prises en 1990 d'éliminer le contrôle des années-personnes dans le cas :

- du Conseil national de recherches du Canada, qui verra désormais à maintenir une limite distincte pour ce qui est de la taille de sa liste de paye annuelle; et
- de cinq nouveaux organismes de service spéciaux dont la création a été annoncée en décembre 1989 et qui sont devenus opérationnels en 1990.

On prévoit que cette tendance va se poursuivre dans l'avenir. Le Livre blanc sur le renouvellement de la fonction publique du Canada, déposé à la Chambre des communes par le président du Conseil du Trésor en décembre 1990, annonçait que tous les contrôles des années-personnes allaient être supprimés d'ici 1993-1994 et remplacés par des contrôles budgétaires perfectionnés portant sur les budgets de fonctionnement des ministères et organismes. Dans son septième rapport, le Comité des Comptes publics approuve la suppression du contrôle des années-personnes et fait remarquer que les années-personnes ne permettent pas aux députés ni aux sénateurs de se faire une juste idée des dépenses du gouvernement.

Le Conseil du Trésor continuera d'exercer un contrôle sur le nombre d'années-personnes autorisé de 81 ministères et organismes en 1991-1992, le nombre total d'années-personnes assujetties à ce contrôle étant de 229,239. Le tableau 2.6 résume les principales variations constatées par rapport au Budget des dépenses principal de 1990-1991.

Tableau 2.6
Années-personnes contrôlées

Budget des dépenses principal de 1990-1991	227,415
Moins:	
Années-personnes récemment décontrôlées dans la RCN et dans les organismes de service spéciaux	(4,618)
Conversion des Musées en sociétés d'État	(938)
Plus:	
Administration de la TPS	5,314
Autres nouveaux besoins nets	2,066
Budget des dépenses principal de 1991-1992	229,239

Crédits non compris dans le Plan de dépenses

Crédits non budgétaires

Les prêts, dotations en capital et avances sont considérés comme des opérations non budgétaires parce qu'ils font varier les actifs financiers de l'État. En ce sens, ils ne représentent pas des dépenses courantes. Cependant, les prêts paraissent dans le Budget des dépenses principal parce que l'achat des actifs financiers auxquels ils correspondent ne peut être effectué qu'en vertu de l'autorisation conférée par un crédit parlementaire annuel ou un poste législatif.

La valeur des prêts, dotations en capital et avances est d'abord inscrite au coût, puis elle est sujette à des rajustements annuels pour refléter la valeur estimative à la fin de chaque exercice financier, qu'elle soit réalisée ou non. Ces rajustements sont inscrits comme des dépenses budgétaires, sur autorisation du ministre des Finances et du président du Conseil du trésor, en vertu de l'article 54 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Ces rajustements n'augmentent pas les besoins financiers du gouvernement, mais reflètent simplement le fait que ces postes rapporteront plus tard et qu'ils doivent donc être vus comme des dépenses budgétaires plutôt que comme des dotations en capital.

Le Budget des dépenses principal de 1991-1992 englobe des opérations non budgétaires qui portent sur l'émission et le remboursement de prêts consentis aux sociétés d'État fédérales, à l'industrie, à d'autres gouvernements et aux institutions financières internationales. Le tableau 2.7 résume l'ensemble des activités par rapport au Budget des dépenses principal de l'an dernier.

Les prêts, dotations en capital et avances consentis aux sociétés d'État et aux organismes représentent les créances du gouvernement envers ces sociétés relativement au fonds de roulement, aux dépenses en capital et autres, la participation au capital social et les prêts et avances consentis aux fins d'autres prêts.

Tableau 2.7
Rapprochement de la croissance annuelle

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1990-1991	Budget des dépenses principal 1991-1992	Variation
Sociétés d'État et organismes	70	40	-30
Gouvernements provinciaux	20	10	-10
Gouvernements nationaux et organismes internationaux	108	125	17
Entreprises du secteur privé	155	168	13
Divers	17	32	15
Total	370	375	5

Chapitre 3
Composition des dépenses par secteur

Introduction

Dans ce chapitre, on analyse les dépenses par catégorie générale et on y explique les variations importantes par secteur entre le Budget des dépenses principal de cette année et celui de l'an dernier. Une explication détaillée des variations relatives à un ministère ou organisme figure dans le document distinct intitulé Points saillants du Budget des dépenses principal de 1991-1992 ou dans la Partie III relative à ce ministère ou organisme.

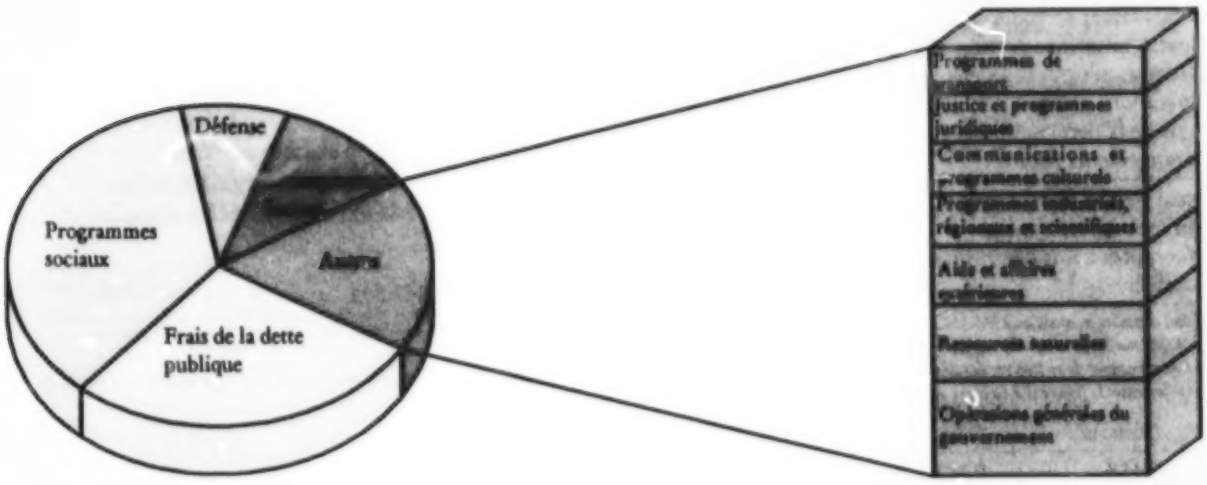
Composition des dépenses

De façon consolidée, plus de 80 p. 100 des dépenses budgétaires allouées sont rattachées à quatre éléments:

- les frais de la dette publique, soit 27.4 p. 100 de toutes les dépenses;
- les programmes sociaux, 36.1 p. 100;
- les arrangements fiscaux, près de 11 p. 100;
- les dépenses liées à la défense, 8.1 p. 100.

Le graphique 3.1 donne la ventilation du Budget des dépenses principal par catégorie.

Graphique 3.1
Répartition des dépenses budgétaires affectées



Le tableau 3.1 présente les détails relatifs à la croissance des dépenses d'une année à l'autre. Le reste du chapitre porte sur chacun des secteurs de dépenses et explique les principaux facteurs contribuant à la croissance des dépenses dans le Budget des dépenses principal de 1991-1992.

Tableau 3.1
Budgétaire du Budget des dépenses principal de 1991-1992 par rapport à celui de 1990-1991

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1991-1992	Budget des dépenses principal consolidé 1991-1992[2]	Budget des dépenses principal consolidé 1990-1991[2]	Différence entre Budget des dépenses principal consolidé 1991-1992 et 1990-1991	Fraction de la différence
Défense	12,830	12,694	11,870	824	8.3
Aide et affaires extérieures	3,866	3,866	3,585	281	2.8
Programmes sociaux	38,469	56,939	50,100	6,839	68.8
Programmes axés sur les ressources naturelles	4,891	4,891	4,925	-34	-0.3
Soutien industriel, régional et scientifique / technologique	3,324	3,324	3,116	208	2.1
Programmes de transport	3,082	3,082	3,012	70	0.7
Communications et programmes culturels	3,256	3,256	3,191	65	0.7
Justice et programmes juridiques	3,119	3,119	2,921	198	2.0
Opérations générales du gouvernement	6,113	6,113	5,439	674	6.8
Frais de la dette publique	43,200	43,200	41,150	2,050	20.6
Arrangements fiscaux	17,255	17,255	18,755	-1,500	-15.1
Total partiel (Ministères et organismes)	**139,405**	157,739	**148,064**	**9,675**	**97.4**
Sommes non attribuées (comptes à fins déterminées)	.....	-210	-471	261	2.6
Total[1]	**139,405**	157,529	**147,593**	**9,936**	100.0

(1) Les dépenses prévues en 1990-1991 sont de 131,250 millions de dollars. L'augmentation en 1991-1992 par rapport aux dépenses prévues est de 6,279 millions de dollars.

(2) Les montants de ce Budget des dépenses principal sont rajustés pour tenir compte de la consolidation du compte d'assurance-chômage seulement. Les autres rajustements figurent à la ligne des comptes à fins déterminées.

Défense

Les dépenses liées à la défense visent à protéger le Canada et les intérêts canadiens contre des initiatives violentes ou coercitives et à pouvoir y faire face adéquatement, le cas échéant. Elles ont trait à ce qui suit:

- les activités des Forces canadiennes, qui aident les autorités civiles à assurer la surveillance, la protection et la sécurité du territoire sous juridiction canadienne;
- appuyer la participation du Canada à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et la collaboration avec les États-Unis pour ce qui est de la défense de l'Amérique du Nord;
- fournir une aide militaire aux opérations de maintien de la paix parrainées par les Nations Unies et participer à la formation militaire des pays amis;
- mobiliser les ressources aux fins des opérations de recherche et de sauvetage et prêter main-forte aux autorités civiles en cas d'urgence ou de catastrophe.

L'augmentation de 824 millions de dollars des dépenses liées à la défense comprend:

- une hausse de 5 p. 100 du niveau de base des dépenses, conformément aux limites énoncées dans le plan global de contrôle des dépenses du gouvernement;
- une affectation spéciale de 600 millions de dollars visant à financer la participation du Canada aux opérations des Nations Unies dans le golfe Persique, ce qui représente les coûts liés à des obligations de l'exercice 1990-1991 assumées en 1991-1992 et les sommes additionnelles dont le ministère pourrait avoir besoin en 1991-1992 compte tenu de la situation actuelle dans le Golfe;
- une réduction de 396 millions de dollars correspondant au montant déjà affecté aux paiements de la taxe fédérale de vente.

Voici la ventilation approximative du budget de la Défense:

- 45 p. 100 aux frais de personnel, ce qui comprend les traitements, salaires et avantages sociaux de quelque 118 000 militaires et civils;
- 21 p. 100, aux dépenses en capital, qui tiennent compte du besoin continu de rééquiper et de moderniser les Forces canadiennes. Cinq grands projets d'acquisition, soit la frégate canadienne de patrouille, la défense aérienne à basse altitude, le projet de révision et de modernisation de la classe Tribal, la modernisation de la défense aérienne de l'Amérique du Nord et l'aéronef de surveillance maritime (Arctique) représentent quelque 53 p. 100 du budget total des immobilisations;
- 29 p. 100, à des dépenses de fonctionnement non liées au personnel, notamment pour le carburant, la maintenance et l'approvisionnement;
- 5 p. 100, aux subventions et contributions, et aux paiements de pension législatifs.

Tableau 3.2
Défense

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1990-1991*	Budget des dépenses principal 1991-1992*	Variation
Défense nationale	11,870.0	12,694.0	824.0

* *Rajusté pour tenir compte de la consolidation des comptes à fins de terminées.*

Aide et affaires extérieures

Les programmes liés à l'Aide et aux affaires extérieures visent à mettre en application les politiques étrangères du Canada, à représenter les intérêts du Canada à l'étranger et à aider les pays en développement par:

- l'élaboration de politiques et l'exécution des programmes dans les principaux domaines que sont la coordination de la politique étrangère, les relations commerciales, économiques et politiques, la sécurité internationale ainsi que les affaires consulaires et juridiques;
- l'administration de l'aide apportée par le Canada et des programmes relatifs à l'immigration et au tourisme à l'étranger.

Reflétant ces intérêts variés, le Canada entretient des relations diplomatiques avec presque tous les pays et il est membre des Nations Unies et de ses organismes connexes, de l'OTAN et d'un bon nombre d'autres organisations internationales. Il entretient ces relations par l'entremise de 110 missions, dont 7 sont affiliées à des organisations multilatérales.

La hausse de 130,6 millions de dollars du budgétaire du Budget des dépenses principal du ministère des Affaires extérieures est attribuable à:

- 15 millions de dollars pour la collaboration politique et économique avec des pays d'Europe centrale et de l'Est;

Tableau 3.3
Aide et affaires extérieures

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1990-1991	Budget des dépenses principal 1991-1992	Variation
Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale	53.0	51.0	-2.0
Affaires extérieures			
Ministère	1,104.3	1,234.9	130.6
Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales	5.0	5.0	0.0
Agence canadienne de développement international	2,152.7	2,200.7	48.0
Secrétariat canadien	2.3	2.3	0.0
Centre international d'exploitation des océans	12.3	13.3	1.0
Centre de recherches pour le développement international	114.3	123.0	8.7
Commission mixte internationale	4.6	6.2	1.6
Finances: Aide au développement	136.8	229.8	93.0
Total	**3,585.3**	**3,866.2**	**280.9**

- 38 millions de dollars pour diverses initiatives découlant du nouveau Plan d'immigration quiquennal;
- 20 millions de dollars pour couvrir les coûts accrus ayant trait à l'adhésion du Canada à des organisations internationales;
- 9 millions de dollars pour la prise de mesures ayant trait à la sécurité des Canadiens à l'étranger;
- des rajustements liés aux effets de l'inflation étrangère et des fluctuations du change sur les opérations menées à l'extérieur du Canada.

Une enveloppe de 2,750 millions de dollars a été prévu relativement à l'aide internationale pour couvrir l'Aide publique au développement (APD) et d'autres initiatives d'aide internationale. Le budgétaire net du Budget des dépenses pour l'APD se monte à 2,693 millions de dollars, soit une augmentation de 128 millions de dollars par rapport à 1990-1991. Il y aura une réserve de programme de 57 millions de dollars pour couvrir un certain nombre d'activités au développement international, dont le financement partiel de projets visant à aider l'Europe de l'Est.

Les engagements totaux prévus pour l'APD en 1991-1992 s'élèvent à 3,120 millions de dollars, soit 211 millions de dollars de plus qu'en 1990-1991.

L'Agence canadienne de développement international (ACDI) est chargée d'exécuter la majeure partie des programmes relatifs à l'APD, ce qui représente environ 75 p. 100 du budget alloué à cet égard. Le budgétaire du Budget des dépenses principal de l'ACDI totalise 2,201 millions de dollars, soit 48 millions de dollars de plus qu'en 1990-1991.

Les sommes relatives aux engagements diffèrents du montant des dépenses budgétaires nettes pour les besoins en trésorerie principalement en raison du fait que le Canada finance surtout les banques de développement international en émettant des billets à ordre. Les institutions encaissent ces billets au cours des années subséquentes, selon leurs besoins, et ce sont les prévisons relatives aux encaissements pour l'exercice à venir qui figurent dans le Budget des dépenses principal. La valeur intégrale des billets est cependant incluse dans le calcul de l'APD dans l'année d'émission.

Le reste de la différence est attribuable:

- aux dépenses non budgétaires liées aux investissements dans les banques de développement multilatéral
- à la valeur théorique de l'aide du Canada aux stagiaires provenant des pays en développement
- aux frais d'intérêt relatifs aux paiements anticipés effectués par l'ACDI
- aux services administratifs fournis sans frais à l'ACDI par d'autres ministères.

Le tableau 3.4 montre la ventilation de l'aide apportée par le Canada pour les deux années.

Tableau 3.4
Aide publique au développement

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1990-1991	Budget des dépenses principal 1991-1992	Variation
Programme de partenariat			
Institutions financières internationales:			
ACDI	250	247	-3
Ministère des Finances	299	359	60
Appui au secteur bénévole (ACDI)	258	277	19
Organismes internationaux non gouvernementaux (ACDI)	22	23	1
Centre de recherches pour le développement international	114	123	9
Centre international de développement des océans	12	13	1
Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (ACDI)	3	4	1
Collaboration industrielle (ACDI)	67	75	8
Coopération technique multilatérale (ACDI)	161	164	3
Aide alimentaire multilatérale (ACDI)	155	158	3
Subventions et contributions (Affaires extérieures)	46	47	1
Frais d'intérêts imputés	.....	5	5
Total partiel: Programme de partenariat	**1,387**	**1,495**	**108**
Initiatives nationales			
Aide alimentaire bilatérale (ACDI)	209	213	4
Bourses d'études:			
ACDI	11	12	1
Affaires extérieures	11	9	-2
Aide aux étudiants étrangers	64	88	24
Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale	53	51	-2
Assistance humanitaire internationale (ACDI)	59	67	8
Information sur le développement (CIDA)	7	10	3
Programmes géographiques (ACDI)	953	977	24
Total partiel: Initiatives nationales	**1,367**	**1,427**	**60**
Ressources administratives			
ACDI	103	114	11
Affaires extérieures	90	76	-14
Autres ministères du gouvernement	13	8	-5
Total partiel: Ressources administratives	**206**	**198**	**-8**
Réserve des programmes	**1**	**57**	**56**
Aide publique au développement — brute	2,961	3,177	216
Moins: Remboursements de prêts des années antérieures	52	57	5
Aide publique au développement — nette	**2,909**	**3,120**	**211**

Programmes sociaux

Les programmes de Santé et Bien-être social, d'Affaires indiennes et du Nord, ainsi que d'Emploi et Immigration constituent 90 p. 100 des dépenses de ce secteur. Tous les programmes permettent au gouvernement de poursuivre ses efforts pour aider les personnes les plus démunies en offrant de l'aide aux plus désavantagées sur le plan économique, y compris les sans-emploi, les autochtones, les anciens combattants, les personnes handicapées et les personnes âgées. Grâce à ses programmes et à ses politiques, le gouvernement continuera de faire en sorte que tous les Canadiens, sans exception, aient accès aux mêmes avantages.

Le tableau 3.5 donne une ventilation, par ministère et par organisme, des dépenses des programmes sociaux.

Graphique 3.2
Part du total du Budget des dépenses affectées

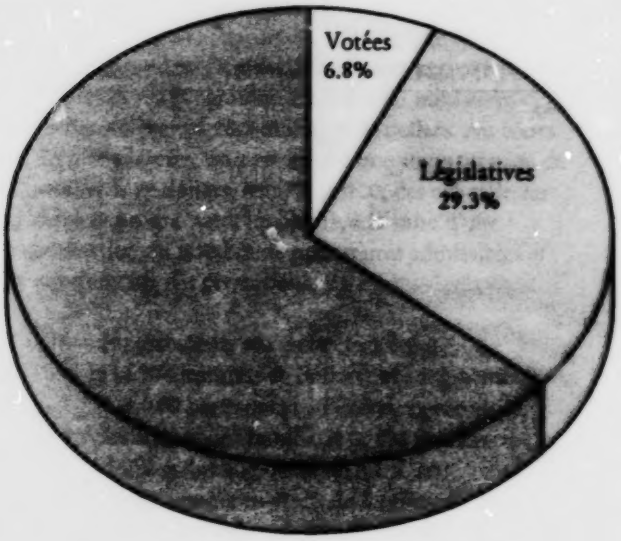


Tableau 3.5
Programmes sociaux

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1990-1991[2]	Budget des dépenses principal 1991-1992[2]	Variation
Affaires indiennes et Nord canadien[1]	2,600.9	2,792.1	191.2
Anciens combattants	1,772.8	1,891.8	119.0
Secrétariat du Conseil du Trésor: initiatives pour l'emploi	180.0	180.0	0.0
Emploi et immigration			
Ministère	16,299.7	20,531.7	4,232.0
Conseil consultatif sur la situation de la femme	3.5	3.6	0.1
Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada	61.8	86.0	24.2
Condition féminine — Bureau de la coordonnatrice	4.0	4.0	0.0
Santé nationale et Bien-être social			
Ministère[1]	26,812.5	28,907.4	2,094.9
Conseil de recherches médicales	221.6	247.6	26.0
Travail			
Ministère	245.7	239.8	-5.9
Conseil canadien des relations du travail	8.2	9.0	0.8
Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail	5.3	3.8	-1.5
Société canadienne d'hypothèques et de logement	1,883.7	2,042.4	158.7
Total partiel	**50,099.7**	**56,939.2**	**6,839.5**
Rajustement pour les modifications législatives prévues dans le Plan de contrôle des dépenses	-75.0	.....	75.0
Total	**50,024.7**	**56,939.2**	**6,914.5**

(1) Ne comprend pas les postes de dépense inclus à la composante des arrangements fiscaux.
(2) Rajusté pour tenir compte de la consolidation du compte d'assurance-chômage.

Les dépenses des programmes sociaux constituent la plus importante composante des dépenses globales. Au cours de 1991-1992, l'administration fédérale consacrera 57 milliards de dollars, soit 36 p. 100 de son Budget des dépenses principal, à l'amélioration du bien-être des Canadiens, soit:

- plus de 40.6 milliards de dollars en transferts directs aux particuliers sous forme de paiements aux personnes âgées, aux familles, aux sans-emploi et aux anciens combattants;
- 5.8 milliards de dollars en paiements aux provinces et aux territoires pour la prestation des services d'aide sociale et de bien-être, et de l'aide aux personnes handicapées;
- 10.6 milliards de dollars pour des programmes sociaux axés principalement sur des projets qui touchent l'emploi, la santé et le logement, et pour des programmes à l'intention des autochtones.

Santé et Bien-être social Canada est chargé de promouvoir et de préserver la santé, la sécurité et le bien-être social des Canadiens.

Les versements législatifs comptent pour 95 p. 100 des dépenses des programmes sociaux du ministère, lesquelles s'élèvent à 28.9 milliards de dollars. Au cours du dernier exercice, on a enregistré une augmentation de 2.1 milliards de dollars, soit 7.8 p. 100, des coûts de ces principaux programmes législatifs, à la suite d'une augmentation du nombre de prestataires admissibles et de rajustements des prestations. En effet,

- les paiements aux personnes âgées (18,904 millions de dollars) ont augmenté de 8 p. 100 par rapport à l'exercice précédent;
- les allocations familiales (2,806 millions de dollars) ont augmenté de 5.4 p. 100;
- les paiements en vertu du Régime d'assistance publique du Canada (5,687 millions de dollars), qui servent à co-financer les coûts des programmes provinciaux qui visent les services sociaux, l'aide à l'enfance et d'autres services familiaux, ont augmenté de 7.4 p. 100.

La hausse de 12 p. 100 des coûts de programmes non législatifs (1,453 millions de dollars) par rapport au Budget des dépenses principal de 1990-1991 est imputable à l'augmentation de la demande pour les services existants et à la mise en oeuvre de nouvelles initiatives ou à l'élargissement de programmes déjà en place, notamment:

- l'accroissement des coûts des services de santé des Indiens et des Inuit imputable à une demande plus forte (51.6 millions de dollars);
- l'accroissement des coûts liés aux paiements faits aux provinces et aux territoires en vertu du Programme de réadaptation professionnelle des invalides (10.7 millions de dollars);
- le projet de dédommagement des victimes de vaccination (42.1 millions de dollars);
- l'élargissement du système d'inspection des aliments (22.1 millions de dollars).

L'administration fédérale assure un soutien aux autochtones surtout grâce aux programmes du ministère des Affaires indiennes et du Nord. Somme toute, le ministère s'acquitte des obligations législatives que le gouvernement fédéral a envers les autochtones et qui découlent de traités, de la *Loi sur les Indiens* et d'autres lois.

Le ministère appuie également l'administration des terres des réserves, des recettes et des fonds en fiducie, l'aide aux Indiens et aux Inuit pour qu'ils acquièrent des aptitudes professionnelles et mettent sur pied des entreprises viables, et l'aide aux négociations des règlements des revendications territoriales qui ne sont pas visées par un traité ou quelque autre instrument ou qui résultent de l'inexécution, par le gouvernement, de ses obligations.

Les 2,638 millions de dollars affectés au Programme des affaires indiennes et inuit couvrent:

- l'éducation (806 millions de dollars);
- le développement social (710 millions de dollars);
- les immobilisations et les services communautaires (595 millions de dollars);
- l'aide aux bandes indiennes pour qu'elles administrent leurs programmes (247 millions de dollars).

Emploi et Immigration Canada a pour principal objectif:

- d'améliorer le fonctionnement du marché du travail, y compris de promouvoir l'équité en matière d'emploi et la stabilité du marché; de favoriser l'acquisition d'aptitudes et de fournir une protection temporaire du revenu aux sans-emploi. Les principales activités sont la Planification de l'emploi, le Service national de placement et l'assurance-chômage;
- de gérer l'immigration au Canada, y compris de contrôler et de gérer les niveaux d'immigration, l'admission des immigrants et des réfugiés et la prestation de services à ceux-ci pour qu'ils s'adaptent à leur nouveau pays et qu'ils s'y installent.

Le Budget des dépenses principal de 1991-1992 prévoit 1,842 millions de dollars pour la Planification de l'emploi, dont tous les fonds pour les cours de langue aux immigrants:

- la somme de 1,461 millions de dollars a été affectée à la Planification de l'emploi au Programme d'emploi et d'immigration et la somme de 200 millions de dollars, aux bénéficiaires de l'aide sociale;
- la somme de 180 millions de dollars a été réservée pour le programme d'emploi d'été dans un crédit central du Secrétariat du Conseil du Trésor, tout comme la somme de 1 million de dollars, pour les bénéficiaires de l'aide sociale de Santé et Bien-être social Canada.

Les paiements prévus pour les prestations d'assurance-chômage qui ont été regroupés dans le Budget principal auront les répercussions que voici:

- le facteur qui fera le plus augmenter le Budget principal est l'augmentation de 4 milliards de dollars prévue au titre des prestations d'assurance-chômage, augmentation qui traduit l'incidence escomptée de la récession sur les niveaux d'emploi,
- les récentes modifications apportées à la *Loi sur l'assurance-chômage* en vertu desquelles le compte d'assurance-chômage dépend désormais totalement des primes ont entraîné une baisse de quelque 3 milliards de dollars dans le Budget des dépenses principal d'Emploi et Immigration Canada grâce au processus d'intégration qui n'influera pas sur les changements d'un exercice sur l'autre.

Le Budget des dépenses du ministère de l'Emploi et de l'Immigration prévoit également la somme de 311 millions de dollars pour les programmes d'immigration.

L'augmentation de 24 millions de dollars dans le Budget au titre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada reflète l'accroissement de la charge de travail associée à l'augmentation du nombre de revendicateurs du statut de réfugié au Canada.

Le Budget des dépenses principal de 1991-1992 consacre 1,892 millions de dollars au ministère des Anciens combattants, soit 1,042 millions de dollars pour les pensions aux anciens combattants et 188 millions de dollars pour les allocations d'anciens combattants. Une bonne partie du solde est affectée aux services de santé des anciens combattants, dont 137 millions de dollars au Programme pour l'autonomie des anciens combattants.

Le Budget des dépenses principal de la Société canadienne d'hypothèques et de logement pour 1991-1992 s'élève à 2,042 millions de dollars, dont environ 95 p. 100 seront affectés au logement social. L'augmentation de 159 millions de dollars par rapport à l'exercice précédent est imputable:

- à l'augmentation des coûts associés aux 637,000 logements actuellement subventionnés;
- à l'aide offerte à plus de 40,000 nouveaux ménages.

Le Budget des dépenses du ministère du Travail comprend un poste de 50 millions de dollars pour le Programme d'adaptation des travailleurs âgés. Cette initiative fédérale-provinciale a été mise au point pour assurer la sécurité du revenu des travailleurs âgés qui, autrement, essuieraient de graves difficultés financières à la suite de mises à pied permanentes massives.

Les autres programmes sociaux représentent 268 millions de dollars, soit moins de 1 p. 100 de l'ensemble des dépenses. Outre le ministère, les organismes suivants sont visés: le Conseil consultatif de la situation de la femme, le Bureau de la coordonnatrice — Situation de la femme, le Conseil canadien des relations du travail, le Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail et le Conseil de recherches médicales.

Programmes axés sur les ressources naturelles

Ce groupe comprend les programmes axés sur les ressources naturelles du pays, notamment ceux qui ont trait à l'agriculture, aux forêts, aux pêches, à l'énergie, aux minéraux et à l'environnement. Ces programmes ont pour objectif général de favoriser l'exploitation ordonnée des ressources naturelles de manière à maximiser les avantages économiques qu'en tireront les Canadiens, tout en garantissant la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement.

Près de la moitié du Budget des dépenses principal du ministère de l'Agriculture sera versée aux producteurs agricoles afin de stabiliser leurs revenus. En outre un sixième du Budget sera affecté aux paiements de transfert versés aux agriculteurs, aux organismes et aux autres gouvernements en vue de la réalisation d'autres objectifs agricoles. Près du tiers du Budget sera affecté au soutien d'autres opérations ministérielles, dont les éléments les plus importants sont la recherche et le développement scientifiques, ainsi que les activités d'inspection et de réglementation.

La plus grande partie du budgétaire du Budget des dépenses principal d'Énergie, Mines et Ressources sera affectée au financement des dépenses de fonctionnement et des dépenses en capital du ministère, le reste devant être affecté aux paiements de transfert à verser aux autres gouvernements et aux organismes. Les levés, la cartographie, la recherche géologique, la recherche sur

Tableau 3.6
Programmes axés sur les ressources naturelles

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1990-1991	Budget des dépenses principal 1991-1992	Variation
Agriculture	1,934.3	1,888.2	-46.1
Ministère	3.7	3.8	0.1
Commission canadienne du lait	19.9	20.0	0.1
Office canadien des provendes			
Énergie, Mines et Ressources	914.7	811.7	-103.0
Ministère	35.0	38.4	3.4
Commission de contrôle de l'énergie atomique	135.1	176.4	41.3
Énergie atomique du Canada, Limitée	25.6	26.2	0.6
Office national de l'énergie	972.9	1,019.3	46.4
Environnement	159.3	147.1	-12.2
Forêts	724.7	760.6	35.9
Pêches et Océans			
Total partiel	**4,925.2**	**4,891.7**	**-33.5**
Rajustement pour les modifications légilatives prévues dans le Plan de contrôle des dépenses	-50.0	.....	50.0
Total	**4,875.2**	**4,891.7**	**16.5**

les technologies énergétiques et minières, ainsi que les activités visant à favoriser la mise en valeur et l'utilisation efficiente de l'énergie constituent les éléments les plus importants des activités du ministère. La plus grande partie des paiements de transfert versés par le ministère seront axés sur la mise en valeur des ressources pétrolières et gazières au large des côtes, le reste servant principalement à financer des travaux de recherche menés ailleurs et à encourager le transfert des nouvelles technologies à l'industrie pour que celle-ci en fasse une utilisation active. La Commission de contrôle de l'énergie atomique et l'Office national de l'énergie s'acquittent, en régime de recouvrement des coûts, d'importantes fonctions de réglementation ayant trait à la production et à la distribution de l'énergie.

Environ 40 p. 100 du Budget des dépenses du ministère de l'Environnement seront consacrés à l'exploitation et à l'aménagement de parcs nationaux et de sites historiques et 35 p. 100 seront consacrés à d'autres activités de conservation et de protection de l'environnement. Près de 25 p. 100 iront aux activités de fonctionnement des services de l'environnement par le ministère.

Le Budget des dépenses principal de Pêches et Océans sera affecté principalement aux activités de fonctionnement menées par le ministère à l'appui de l'intérêt que porte le Canada à ses océans et à ses eaux intérieures, en particulier dans les domaines de la conservation, de la mise en valeur et de l'utilisation économique prolongée des ressources halieutiques du Canada. Les éléments les plus importants de ces opérations sont le soutien à la recherche et le soutien technique, les activités liées à la réglementation et à la gestion des pêches dans l'Atlantique, le Pacifique et les eaux douces, et les services d'inspection des pêches.

Environ les deux-tiers du Budget des dépenses principal du ministère des Forêts serviront à financer les activités du ministère et l'autre tiers sera transféré à d'autres gouvernements ou organismes pour financer leurs activités liées au secteur forestier. Les deux éléments les plus importants des activités du ministère sont la recherche et la prestation de services techniques. La plus grande partie des paiements de transfert du ministère découlent des ententes de développement forestier conclues avec les provinces.

L'ensemble du Budget des dépenses principal des programmes faisant partie de ce secteur de dépenses accuse une légère diminution par rapport à celui de l'an dernier. Les principaux facteurs à l'origine de cet écart sont des décisions stratégiques que le gouvernement a prises et qui ont entraîné des changements explicites au chapitre des dépenses prioritaires. Parmi les importantes décisions de ce genre qui ont eu une incidence sur le Budget des dépenses principal de 1991-1992, mentionnons les suivantes:

- les décisions prises précédemment par le gouvernement de mettre fin aux programmes d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur des ressources minérales et pétrolières (le Programme d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur et le Programme de stimulation de l'exploration minière), qui ont contribué à une diminution des dépenses de 188.2 millions de dollars;
- la décision de garantir une aide du gouvernement fédéral au projet de développement Hibernia, équivalant à une augmentation de 180.6 millions de dollars;

- la décision prise précédemment de fournir une aide fédérale à la construction d'un gazéoduc allant du continent à l'île Vancouver, qui est à l'origine d'une diminution de 113.1 millions de dollars, parce que la plus grande partie des paiements relatifs à cette initiative ont été versés en 1990-1991;
- les décisions visant à accroître les activités de recherche et de développement menées par Énergie atomique du Canada, Limitée, qui ont contribué à augmenter les dépenses d'environ 41 millions de dollars;
- la décision, suite à la diminution des stocks de poisson dans l'Atlantique et aux problèmes qui en découlent, de mettre en oeuvre le Programme d'adaptation des pêches de l'Atlantique, qui a contribué à augmenter de 25.6 millions de dollars les dépenses dans ce secteur.

D'autres décisions stratégiques récentes qui auront également d'importantes répercussions sur ce secteur de dépenses en 1991-1992 et par la suite n'ont pas été prises en compte dans le Budget des dépenses principal, parce que certaines de leurs particularités n'ayant pas encore été mises au point. Il s'agit notamment des décisions suivantes:

- l'annonce du Plan vert du Canada en faveur d'un environnement sain;
- l'annonce d'importants nouveaux programmes à frais partagés destinés à stabiliser le revenu des producteurs agricoles (le régime d'assurance revenu brute et le compte de stabilisation du revenu net);
- le projet de renouveler les ententes de développement économique et régional concernant l'industrie forestière, avec plusieurs autres provinces;
- l'annonce de certains volets du programme d'adaptation des pêches de l'Atlantique, dont les particularités n'ont pas encore été arrêtées.

Programmes de soutien industriel, régional et scientifique/technologique

Ces programmes visent à favoriser le développement industriel et régional et à accroître la capacité concurrentielle du Canada en stimulant les investissements du secteur privé partout au pays, en créant des emplois et en encourageant l'innovation et la R-D.

En 1991-1992, les dépenses d'Industrie, Sciences et Technologie Canada seront consacrées à l'élaboration et à la mise en oeuvre de son nouveau mandat, lequel met l'accent sur la promotion de la compétitivité internationale de l'industrie canadienne, sur le développement régional du Québec et de l'Ontario, et sur l'aide à accorder aux autochtones pour les aider à réaliser leur potentiel économique.

Tableau 3.7
Soutien industriel, régional et scientifique/technologique

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1990-1991	Budget des dépenses principal 1991-1992	Variation
Affaires extérieures			
Corporation commerciale canadienne	15.2	14.5	-0.7
Société pour l'expansion des exportations	185.0	185.0	0.0
Agence de promotion économique du Canada atlantique			
Ministère	329.4	347.4	18.0
Société d'expansion du Cap-Breton	10.6	10.6	0.0
Consommateurs et Sociétés			
Ministère	175.3	179.2	3.9
Tribunal de la concurrence	1.8	1.8	0.0
Commission du droit d'auteur	1.1	1.1	0.0
Conseil de contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses	1.8	1.8	0.0
Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés	3.1	4.1	1.0
Commission de révision des marchés publics	1.3	1.3	0.0
Conseil canadien des normes	5.6	6.2	0.6
Diversification de l'économie de l'Ouest canadien	286.0	292.0	6.0
Industrie, Sciences et Technologie			
Ministère	1,069.1	1,014.1	-55.0
Société canadienne des brevets et d'exploitation Limitée	0.8	0.8	0.0
Agence spatiale canadienne	112.1	298.4	186.3
Société de développement du Cap-Breton	32.0	32.0	0.0
Banque fédérale de développement	15.3	15.7	0.4
Investissement Canada	9.9	10.2	0.3
Conseil national de recherches du Canada	433.8	420.7	-13.1
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie	423.3	484.1	60.8
Conseil des sciences du Canada	3.2	3.2	0.0
Total	**3,115.7**	**3,324.2**	**208.5**

Les programmes de développement régional dans l'Atlantique et dans l'Ouest canadien reflètent généralement les orientations stratégiques et le cadre de financement connexe adoptés dans le précédent budget. Les dépenses prévues pour le bureau de Diversification de l'économie de l'Ouest font suite à l'engagement qu'a pris le gouvernement fédéral de financer des mesures de diversification dans l'Ouest canadien. L'Agence de promotion du Canada atlantique (APECA) continuera de fournir des programmes combinant la prestation d'une aide directe pour l'expansion des entreprises avec des ententes de développement économique industriel et régional de grande portée administrées par elle-même, et avec des ententes de coopération sectorielle (en particulier dans les domaines de la foresterie, des mines et des ressources, des pêches, du développement durable, ainsi que des communications et de la culture) fournies par d'autres ministères fédéraux.

Le gouvernement continue d'accorder une priorité élevée aux programmes de sciences et de technologie, dont seulement quelques-uns figurent au tableau 3.7. L'investissement total du gouvernement fédéral dans les sciences et la technologie sera d'environ 5 milliards de dollars en 1991-1992 et amènera la participation de quelque 20 ministères et organismes à vocation scientifique dont Environnement, Énergie, Mines et Ressources, Agriculture, l'ACDI, Défense nationale, Statistique Canada, Pêches et Océans, Santé nationale et Bien-être social, les trois Conseils subventionnaires (Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie, Conseil de recherches médicales et Conseil de recherches en sciences humaines) et le Conseil national de recherches.

En 1991-1992, l'augmentation la plus importante des dépenses du gouvernement fédéral en matière de sciences et de technologie a trait à la provision budgétaire relative à l'Agence spatiale canadienne, qui prévoit la réaffectation définitive des 28 millions de dollars constituant les ressources existantes du Conseil national de recherches, l'engagement de 148 millions de dollars pour financer en 1991-1992 la participation du Canada au projet de Station spatiale Freedom — le plus important projet canadien en matière de sciences et de technologie jusqu'à présent — et la création d'un programme permanent de développement de la science et de la technologie spatiales, avec l'infrastructure et le soutien ministériel que cela comporte.

D'autres ministères et organismes oeuvrant dans ce secteur contribuent à la réalisation des objectifs industriels du Canada, notamment:

- le portefeuille des Consommateurs et des Sociétés, chargé de promouvoir l'équité et l'efficacité des opérations commerciales au Canada;
- La Banque fédérale de développement, qui appuie la création et le développement des entreprises au Canada;
- La Corporation canadienne commerciale et la Société pour l'expansion des exportations, qui aident les industries canadiennes à tirer parti des possibilités d'action commerciales à l'étranger.

Le Budget des dépenses principal des programmes de ce secteur a augmenté d'environ 7 p. 100 par rapport à celui de 1990-1991 (tableau 3.7). Les principaux facteurs d'évolution des dépenses dans ce secteur sont les suivants:

- une baisse nette de 55 millions de dollars des dépenses d'ISTC, conséquence de la diminution des dépenses du Programme de productivité de l'industrie de la défense et de la temporisation de programmes tels que le Programme de développement industriel et régional et des ententes fédérales-provinciales de développement économique, compensée par l'augmentation des dépenses du Programme d'expansion des entreprises et de divers programmes existants tels que le Programme de réduction des pluies acides, et par l'adoption de nouveaux programmes;
- une augmentation de 61 millions de dollars des dépenses du CRSNG due en particulier à la mise en oeuvre des réseaux afférents au Programme des centres d'excellence et à l'augmentation du budget de subventions;
- une légère diminution des dépenses du Conseil national de recherches due au transfert des dépenses du programme spatial à la nouvelle Agence spatiale canadienne, compensée en partie par la prestation de 6.2 millions de dollars pour la stabilisation du budget de fonctionnement du CNR;
- une augmentation importante de 186 millions de dollars des dépenses de l'Agence spatiale canadienne pour les raisons indiquées ci-dessus.

Programmes de transport

Le gouvernement fédéral accorde un soutien direct au transport, par l'entremise, principalement, des programmes du ministère des Transports et de l'Office national des transports.

Le Budget des dépenses du ministère des Transports pourvoit à l'exploitation des aéroports et du système de navigation aérienne du Canada, aux activités de la Garde côtière canadienne, notamment la navigation maritime et le déglaçage, ainsi que l'exploitation de certains havres et ports publics. Il assure en outre la réglementation de la sécurité aérienne et maritime par la délivrance de certificats et de licences et l'enseignement, ainsi que le maintien de la sécurité ferroviaire et routière, y compris la sécurité du transport des matières dangereuses et la réglementation des véhicules automobiles. Le Budget des dépenses comprend également des paiements pour les services de transport offerts par diverses sociétés d'État, notamment VIA Rail et Marine Atlantique S.C.C., et des paiements aux provinces, prévus par des accords conclus pour le développement et la réfection des autoroutes et des infrastructures portuaires.

Outre les crédits parlementaires demandés par l'intermédiaire du présent budget, le ministère demande au Parlement l'autorisation de dépenser une partie de ses recettes, dont la valeur équivaudra à peu près à 35 p. 100 de ses dépenses brutes prévues. Les années passées, le ministère des Transports finançait l'exploitation des aéroports à l'aide d'un fonds renouvelable (fonds renouvelable des aéroports autonomes et des services au sol connexes). En prévision du transfert aux administrations locales de certains aéroports actuellement financés à l'aide de ce mécanisme, le fonds renouvelable a été liquidé.

Tableau 3.8
Programmes de transport

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1990-1991	Budget des dépenses principal 1991-1992	Variation
Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports	27.8	28.0	0.2
Transports			
Ministère	1,513.1	1,488.5	-24.6
VIA Rail Canada Inc.	435.0	411.9	-23.1
Marine Atlantique S.C.C.	136.8	144.6	7.8
Autres sociétés d'État	87.4	103.3	15.9
Total partiel: ministère	**2,172.3**	**2,148.3***	**-24.0**
Tribunal de l'aviation civile	1.0	1.0	0.0
Administrateur de l'Office du transport du grain	6.3	6.7	0.4
Office national des transports	804.0	897.7	93.7
Total	**3,011.4**	**3,081.7**	**70.3**

* *Les sommes mises à la disposition de Transports Canada ne comprennent pas uniquement celles qui figurent ci-dessus, mais aussi les recettes en vertu des crédits. Pour 1991-1992, ces dernières font grimper le total à 3,288 millions de dollars, soit une diminution d'environ 123 millions par rapport au Budget des dépenses principal de 1990-1991.*

Les prévisions de dépenses de l'Office national des transports sont également relativement élevées, en raison principalement des versements destinés aux compagnies ferroviaires en vertu de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* et d'autres textes législatifs. Ces paiements de transfert contribuent à environ 95 p. 100 des prévisions de dépenses de l'Office. Du point de vue de l'exploitation proprement dit, l'Office est chargé de la réglementation économique, conformément à la *Loi nationale sur les transports, de 1987*, des diverses industries du transport ressortissant à la compétence du gouvernement fédéral. En ce qui a trait à la réglementation de la sécurité du transport, le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports est chargé des enquêtes sur les accidents aériens, maritimes, et ferroviaires et sur les accidents touchant les pipelines. Il relève directement du Parlement sous ce rapport.

Le total du Budget des dépenses principal attribuable aux programmes faisant partie de ce secteur de dépenses n'accuse qu'une légère augmentation par rapport au Budget des dépenses principal de 1990-1991, ce qui indique une certaine stabilité des dépenses dans ce secteur. Les principaux facteurs à l'origine des écarts accusés par le Budget des dépenses principal au chapitre des programmes visés, par rapport à l'année dernière sont les suivants:

- Le Budget des dépenses principal de l'Office national des transports accuse une augmentation de 90 millions de dollars, principalement parce que les prévisions concernant les quantités de grain à transporter par train et les paiements à consentir aux compagnies ferroviaires en vertu de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* sont plus élevées que celles de l'an dernier.
- Le Budget des dépenses principal du ministère des Transports a diminué légèrement, en raison principalement de l'achèvement imminent de plusieurs initiatives ponctuelles actuellement financées par des contributions.

Communications et programmes culturels

Cette composante budgétaire comprend les programmes visant la croissance et l'essor de la vie culturelle au Canada, la dualité linguistique de la nation, le patrimoine multiculturel et varié du pays et la participation totale des personnes handicapées et des minorités visibles. Si l'on inclut les organismes culturels, cette composante du Budget des dépenses principal s'élève à 3,256 millions de dollars.

Le tableau 3.9 compare les prévisions des dépenses de ces programmes à celles de 1990-1991.

Le Budget des dépenses principal de 1991-1992 du ministère des Communications s'élève à 352 millions de dollars, répartis comme suit:

- 172 millions de dollars aux Affaires culturelles et à la radiodiffusion, afin de créer un milieu propice à la préservation et à la jouissance du patrimoine du Canada, à l'essor de l'expression artistique, à l'expansion des marchés culturels et à la prestation accrue des produits et services culturels à tous les Canadiens;
- 68 millions pour la gestion du spectre des fréquences radioélectriques et des opérations régionales, et 56 millions pour les télécommunications et l'expansion de la technologie.

Tableau 3.9
Communications et programmes culturels

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1990-1991	Budget des dépenses principal 1991-1992	Variation
Communications			
Ministère	310.9	352.1	41.2
Conseil des Arts du Canada	104.2	105.8	1.6
Société Radio-Canada	1,017.5	1,034.2	16.7
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	145.6	145.6	0.0
Musée canadien des civilisations*	39.9	43.9	4.0
Musée canadien de la nature*	18.4	19.8	1.4
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	35.4	35.2	-0.2
Archives nationales du Canada	59.6	63.0	3.4
Société du Centre national des Arts	19.0	21.6	2.6
Office national du film	75.7	79.5	3.8
Musée des beaux-arts du Canada*	30.3	29.9	-0.4
Bibliothèque nationale	38.1	44.1	6.0
Musée national des sciences et de la technologie*	16.6	16.8	0.2
Secrétariat d'État			
Ministère (excluant l'enseignement postsecondaire)	1,036.1	1,060.6	24.5
Ministère d'État (Multiculturalisme et Citoyenneté)	155.0	106.6	-48.4
Conseil de recherches en sciences humaines	89.1	97.6	8.5
Total	**3,191.4**	**3,256.3**	**64.9**

** Faisaient auparavant parti des Musées nationaux du Canada, mais figurent maintenant en tant que sociétés d'État distinctes. Les montants de l'exercice précédent reflète les crédits du budget antérieur.*

La Société Radio-Canada recevra environ 32 p. 100 du budget des Communications et de la Culture pour offrir un service national de télévision et de radiodiffusion à tous les Canadiens.

Le Budget des dépenses principal de la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne a été gelé aux niveaux de 1989-1990, conformément au Plan de contrôle des dépenses du gouvernement.

Le Musée des beaux-arts du Canada, le Musée canadien de la nature, le Musée canadien des civilisations et le Musée national des sciences et de la technologie sont indiqués séparément, suite à l'entrée en vigueur des mesures législatives visant à convertir les Musées nationaux du Canada en quatre sociétés d'État distinctes.

En 1991-1992, le Budget des dépenses principal de la Bibliothèque nationale comprend 4.6 millions de dollars pour l'amélioration du système de renseignement biliographique automatisé.

À part les paiements législatifs aux provinces à l'égard de l'enseignement postsecondaire, inclus dans la composante des arrangements fiscaux du Budget des dépenses principal, 1.061 million de dollars sont inclus dans la composante des communications et de la culture pour le ministère du Secrétariat d'État:

- 465 millions sont destinés au Programme canadien des prêts aux étudiants;
- 266 millions de dollars sont destinés à l'enseignement des langues officielles;
- 91 millions de dollars sont destinés aux projets de développement social et de promotion de l'identité canadienne.

Le Budget des dépenses principal du ministère d'État (Multiculturalisme et Citoyenneté) est de 107 millions de dollars. Il reflète l'élimination progressive du Programme de redressement à l'égard des Canadiens japonais, dont le budget s'élève à 26 millions de dollars comparativement au 78 millions prévus dans le Budget des dépenses principal de l'année dernière.

Le budget de 98 millions de dollars du Conseil de recherches en sciences humaines sera consacré à la promotion de la recherche et au financement de bourses d'études dans le domaine des sciences sociales et des sciences humaines; les fonds supplémentaires prévus sont dus principalement à une hausse des subventions versées dans le cadre du Programme des subventions de contrepartie.

Justice et programmes juridiques

Ces programmes sont axés sur la justice et l'application de la loi. Les dépenses qu'ils entraînent ont pour objet de renforcer le système de justice du pays et de maintenir l'ordre public par des mesures de police et de protection. Le tableau 3.10 compare le Budget des dépenses principal de ces programmes à celui de l'année dernière.

Le ministère et les organismes au sein du portefeuille de la justice offrent un vaste ensemble de programmes et de services en matière de justice, y compris:

- des services juridiques au gouvernement et à ses organismes, par l'intermédiaire du ministère de la Justice;
- des services administratifs à la Cour canadienne de l'impôt, à la Cour fédérale et à la Cour suprême du Canada;
- des services administratifs, par l'intermédiaire du Commissaire à la magistrature fédérale, pour les juges des cours des provinces et des territoires nommés par le pouvoir fédéral;

Tableau 3.10
Justice et programmes juridiques

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1990-1991	Budget des dépenses principal 1991-1992	Variation
Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité	1.5	1.6	0.1
Justice			
Ministère	382.2	416.6	34.4
Commission canadienne des droits de la personne	14.8	16.8	2.0
Commissaire à la magistrature fédérale	157.1	164.9	7.8
Cour fédérale du Canada	18.1	18.7	0.6
Commission de réforme du droit du Canada	4.8	4.9	0.1
Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée du Canada	6.3	6.7	0.4
Cour suprême du Canada	14.4	15.1	0.7
Cour canadienne de l'impôt	8.2	8.7	0.5
Solliciteur général			
Ministère	29.9	30.2	0.3
Service canadien du renseignement de sécurité	190.0	214.0	24.0
Service correctionnel	913.6	961.8	48.2
Commission nationale des libérations conditionnelles	22.0	23.1	1.1
Gendarmerie royale du Canada	1,153.1	1,230.1	77.0
Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada	1.2	1.5	0.3
Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada	3.8	3.9	0.1
Total	**2,921.0**	**3,118.6**	**197.6**

- les activités de la Commission canadienne des droits de la personne et celles des Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée; et
- le travail de la Commission de réforme du droit, qui consiste à examiner les lois du Canada et à faire des recommandations visant l'amélioration, la modernisation et la réforme de ces lois.

Le ministère du Solliciteur général est chargé:

- de l'application de la loi et du maintien de la paix, de l'ordre public et de la sécurité, par l'intermédiaire de la GRC;
- de l'application des sentences des cours et de la réhabilitation des contrevenants avant leur réinsertion dans la société, par l'intermédiaire du service correctionnel;
- de l'octroi de la libération conditionnelle, des recommandations concernant les pardons et l'exercice de la prérogative royale de clémence, par l'intermédiaire de la Commission nationale des libérations conditionnelles;
- de la sécurité nationale, par l'intermédiaire du Service canadien du renseignement de sécurité;
- du règlement de certains types de griefs formulés par le public ou des membres de l'intermédiaire de la Commission des plaintes du public contre la GRC et du Comité externe d'examen de la GRC, respectivement.

Le changement le plus important qui s'est produit d'une année sur l'autre dans les ressources de ce secteur est peut-être celui qui concerne le ministère de la Justice qui inclut une augmentation de 34.4 millions de dollars et 205 années-personnes (soit une augmentation de 9 p. 100 et 13 p. 100 respectivement) pour les services juridiques, l'élaboration de politiques et l'administration du ministère de même que pour des initiatives spécifiques telles que le gouvernement autonome des autochtones, la réorganisation des cours et la violence familiale.

Opérations générales du gouvernement

Comme l'indique le tableau 3.11, les opérations générales du gouvernement englobent un vaste éventail de ministères et organismes fédéraux exerçant diverses activités qui ont généralement pour but d'appuyer, de faciliter et de coordonner les opérations d'autres ministères et organismes fédéraux. Certains d'entre eux, comme le ministère des Travaux publics, la Commission de la fonction publique et Approvisionnements et Services, consacrent presque toutes leurs ressources au soutien des autres ministères et organismes; d'autres, comme la Société canadienne des postes et la Commission de la Capitale nationale, offrent surtout leurs services au public. Les deux ministères de Revenu Canada, soit Douanes et Accise, et Impôt, perçoivent les taxes, les droits et les impôts pour le compte du gouvernement. Cette catégorie comprend également les organismes centraux du gouvernement et un certain nombre de petits organismes.

Les besoins financiers de ces programmes se composent donc presque exclusivement des dépenses de fonctionnement et des dépenses en capital nécessaires au maintien de l'infrastructure dont a besoin un gouvernement national. Les opérations générales du gouvernement comprennent également les dépenses relatives à la Chambre des communes, au Sénat et à la Bibliothèque du Parlement.

Travaux publics, l'un des plus grands ministères de cette catégorie, remplit plusieurs fonctions:

- la fourniture de locaux de bureaux polyvalents aux ministères et organismes fédéraux (il les fait construire, les achète ou les loue), qui représente plus de 75 p. 100 du budget du ministère;
- la prestation aux ministères et organismes fédéraux de services en matière d'architecture, de génie et de biens immobiliers dont les coûts sont recouvrés;
- la construction et l'entretien des routes et des ponts qui relèvent de la compétence de l'administration fédérale;
- la gestion et l'aliénation des biens immobiliers fédéraux déclarés excédentaires.

La Commission de la Capitale nationale a pour mandat d'entretenir et d'améliorer l'aménagement esthétique de la Capitale nationale et d'organiser et de coordonner les manifestations et les activités nationales visant à enrichir le contexte culturel et social du Canada, et d'y participer.

Le ministère du Revenu national applique diverses lois en plus de la *Loi sur les douanes*, de la *Loi sur la taxe d'accise* et de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Douanes et Accise perçoit des droits et des taxes, contrôle le mouvement des gens, des marchandises et des véhicules, c'est-à-dire ceux qui entrent au Canada et ceux qui en sortent, et protège l'industrie contre la concurrence étrangère déloyale. Outre la perception de l'impôt, le ministère de l'Impôt remplit également, dans le cadre d'autres programmes fédéraux, des fonctions administratives telles que la perception des cotisations aux Régime de pensions du Canada et des cotisations d'assurance-chômage. De plus, il perçoit, pour la plupart des provinces, l'impôt sur le revenu et administre diverses mesures ayant trait aux crédits d'impôt.

Le ministère des Approvisionnements et Services est chargé de la plupart des acquisitions et des achats effectués pour le compte des ministères et organismes et s'acquitte aussi de la fonction de receveur général. La plupart des activités ayant trait à l'approvisionnement sont autofinancées au moyen du fonds renouvelable des approvisionnements, de sorte que le coût intégral de l'achat des biens et de l'obtention des services utilisés par les divers ministères fédéraux soit imputé à ces derniers.

Statistique Canada est chargé de fournir des informations sur la structure économique et sociale du Canada et sur le commerce international.

Tableau 3.11
Opérations générales du gouvernement

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1990-1991	Budget des dépenses principal 1991-1992	Variation
Approvisionnements et Services*	317.5	359.3	41.8
Conseil du Trésor			
Secrétariat*	1,306.2	1,072.1	-234.1
Contrôleur général	17.4	18.6	1.2
Conseil privé			
Bureau du conseil privé	54.6	78.3	23.7
Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes	3.2	3.2	0.0
Directeur général des élections	4.1	6.3	2.2
Commissaire aux langues officielles	12.6	13.2	0.6
Conseil économique du Canada	10.3	10.6	0.3
Administration du pipe-line du Nord	0.5	0.5	0.0
Commission des relations de travail dans la fonction publique	10.1	10.5	0.4
Bureau d'information des consommateurs sur la taxe sur les produits et services	.....	7.3	7.3
Protection civile Canada	19.5	20.0	0.5
Finances			
Ministère*	111.7	118.6	6.9
Vérificateur général	56.2	60.0	3.8
Tribunal canadien du commerce extérieur	7.4	8.0	0.6
Bureau du surintendant des institutions financières	3.1	3.3	0.2
Privatisation et affaires réglementaires	10.1	10.4	0.3
Gouverneur général	10.5	10.7	0.2
Industrie, Sciences et Technologie			
Statistique Canada	288.5	395.3	106.8
Société canadienne des postes	148.5	115.3	-33.2
Parlement			
Sénat	40.1	45.7	5.6
Chambre des communes	216.5	229.4	12.9
Bibliothèque du Parlement	15.0	16.2	1.2
Revenu national			
Douanes et Accise	549.1	955.8	406.7
Impôt	1,090.1	1,219.1	129.0
Secrétariat d'État			
Centre canadien de gestion	10.7	11.7	1.0
Commission de la fonction publique	136.0	146.1	10.1
Travaux publics			
Ministère*	900.6	1,074.6	174.0
Commission de la Capitale nationale	89.1	92.6	3.5
Total	**5,439.2**	**6,112.7**	**673.5**

* *Certains programmes de ces ministères ne paraissent pas dans le tableau parce qu'ils ont été inclus dans d'autres sections.*

La Commission de la fonction publique est responsable envers le Parlement du respect du principe du mérite dans le processus de dotation de la fonction publique. Ses principales activités comprennent la dotation des postes de cadre supérieur, l'examen des appels et la tenue des enquêtes qui ont trait aux questions liées au personnel et les programmes spéciaux concernant la dotation et l'équité en matière d'emploi. La formation des cadres supérieurs est la responsabilité du Centre canadien de gestion.

Les organismes centraux comprennent le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances, qui fournissent les services de soutien opérationnel nécessaires au processus décisionnel central du gouvernement.

- Le budget du Secrétariat du Conseil du Trésor comprend le crédit pour éventualités du gouvernement (crédit 5 du CT) et les cotisations aux différents régimes d'assurance et de pension des employés, ainsi que des fonds pour les besoins de fonctionnement et les besoins en capital de l'administration centrale de la fonction publique. Le Bureau du contrôleur général, qui est chargé de l'élaboration et de la mise en oeuvre des politiques de gestion financière, d'évaluation des programmes et de vérification, relève du président du Conseil du Trésor.
- Le ministère des Finances conseille le gouvernement sur la situation économique et financière au Canada et sur les questions relatives à la politique financière, à la gestion de la dette et à la fiscalité. Il administre également des programmes comme les paiements de transferts fiscaux aux provinces.
- Parmi les organismes qui relèvent du ministre des Finances, citons le Tribunal canadien du commerce extérieur et le Bureau du surintendant des institutions financières. Le surintendant est chargé d'administrer le cadre de supervision des institutions financières et des régimes de pension réglementés par le gouvernement fédéral.

Les variations entre le Budget des dépenses principal de cette année et celui de l'année dernière sont attribuables à un ensemble de facteurs comme la création ou l'élargissement de certains programmes et la cessation ou l'abolition d'autres programmes.

- Dans le secteur des opérations générales du gouvernement, les principales variations découlent de l'entrée en vigueur de la taxe sur les produits et services (TPS), c'est-à-dire de l'obligation d'administrer cette taxe et de distribuer les chèques de crédit de TPS. Ces variations comprennent:
  - une augmentation de 358 millions de dollars et de 4,249 années-personnes afin que Douanes et Accise puisse administrer et percevoir la taxe;
  - une augmentation de 38.9 millions de dollars correspondant aux frais de location que doit payer Travaux publics pour répondre à des besoins connexes en locaux;
  - une augmentation de 55 millions de dollars et de 685 années-personnes pour Revenu Canada - Impôt, et de 37.9 millions de dollars et de 146 années-personnes pour le ministère des Approvisionnements et Services, afin qu'ils puissent traiter des chèques trimestriels de crédit de TPS d'une valeur annuelle d'environ 2.4 milliards de dollars et les émettre à près de 8 millions de Canadiens;
  - l'affectation de 7.3 millions de dollars et de 23 années-personnes au Bureau d'information des consommateurs qui, en 1991, sera chargé de renseigner le public sur les prix à la consommation pendant la période de transition entre l'ancienne taxe de vente fédérale et la TPS.

Parmi les autres hausses les plus importantes, notons:

- une augmentation de 135 millions de dollars afin que le ministère des Travaux publics puisse répondre aux besoins liés à des projets nouveaux ou en cours et faire face à l'augmentation de ses frais de location et de fonctionnement;
- une augmentation de 87 millions de dollars pour le recensement de la population et le recensement sur l'agriculture qui doivent avoir lieu en 1991;
- une augmentation de 32.7 millions de dollars et de 250 années-personnes afin de permettre à Revenu Canada - Impôt de couvrir les coûts administratifs des réformes de pension;
- une augmentation de 22 millions de dollars correspondant aux coûts imputés au Bureau du Conseil privé pour diverses commissions d'enquête;
- une augmentation de 11.6 millions de dollars et de 250 années-personnes ayant pour but d'aider Revenu Canada - Impôt à faire appliquer la loi.

Les principales réductions suivantes sont également à l'origine de certaines variations appréciables entre les deux exercices:

- une réduction de 375 millions de dollars du crédit pour éventualités du Conseil du Trésor, en raison de la cessation des paiements rétroactifs effectués à titre de rajustements paritaires en 1990-1991, laquelle réduction est compensée en partie par une augmentation de 141 millions de dollars des cotisations versées aux régimes d'assurance et de pension de la fonction publique;
- une réduction nette de 33.2 millions de dollars en ce qui concerne les subventions versées à la Société canadienne des postes pour l'envoi de publications.

Frais de la dette publique

Les frais d'intérêt et de service de la dette publique constituent l'élément unique le plus important des dépenses du gouvernement. La dette non échue comprend des bons du Trésor, des obligations négociables et des obligations d'épargne du gouvernement du Canada, la partie du Régime de pensions du Canada investie dans des titres fédéraux, ainsi que des emprunts étrangers.

Les frais de la dette publique comprennent:

- les paiements exigés en vertu des marchés conclus avec les détenteurs de titres de créance non échus;
- les paiements d'intérêt sur les fonds d'assurance et de pension des employés et sur divers comptes de dépôt de fiducie, ainsi que la quote-part du Canada au titre des droits de tirage spéciaux;
- les primes, escomptes, commissions et frais d'administration du Programme de service de la dette.

Les frais de la dette sont fonction de l'encours total de la dette et du niveau des taux d'intérêt. Ils devraient s'élever à 43.2 milliards de dollars en 1991-1992, soit une augmentation de 2.1 milliards ou 5 p. 100 par rapport au Budget des dépenses principal de 1990-1991. Voir le tableau 3.12.

Tableau 3.12
Frais de la dette publique

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1990-1991	Budget des dépenses principal 1991-1992	Variation
Frais d'intérêt	40,856.0	42,825.0	1,969.0
Frais de service et d'émission	294.0	375.0	81.0
Total	**41,150.0**	**43,200.0**	**2,050.0**

Arrangements fiscaux

Programme des paiements de transfert fiscal

- Les paiements de péréquation fiscale effectués en vertu des lois constitutionnelles de 1867 à 1982, qui s'élèvent à 8.4 milliards de dollars, et ceux effectués en vertu de la *Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique*, qui s'élèvent à 280 millions de dollars, représentent la presque totalité des paiements de transfert fiscal.
- Les paiements de péréquation fiscale devraient augmenter de 270 millions de dollars en 1991-1992 par rapport au Budget des dépenses principal de l'année dernière, en raison de l'accroissement des recettes provinciales.

Paiements de transfert aux gouvernements territoriaux

- Les paiements destinés aux gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest devraient augmenter de 230 millions de dollars et de 811 millions de dollars respectivement.
- Il s'agit, par rapport au Budget des dépenses principal de 1990-1991, d'une augmentation de 119 millions de dollars dont 40 p. 100 sont attribuables au transfert, du gouvernement fédéral aux gouvernements territoriaux, des responsabilités ayant trait au réseau routier et aux aéroports dans l'Arctique, et le reste aux accords de financement selon une méthode préétablie qui ont été conclus pour aider les gouvernements territoriaux à offrir des services aux résidants du Nord.

Tableau 3.13
Arrangements fiscaux

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1990-1991	Budget des dépenses principal 1991-1992	Variation
Affaires indiennes et du Nord canadien: Transferts aux gouvernements territoriaux	921.5	1,040.7	119.2
Approvisionnements et Services: Réciprocité fiscale	311.0	.....	-311.0
Finances: Paiements de transfert fiscal	8,120.0	8,346.0	226.0
Santé nationale et Bien-être social: Versements en vertu du FPE à l'égard des services de santé assurés et des services complémentaires de santé*	6,868.6	5,801.0	-1,067.6
Secrétariat d'État: Paiements en vertu du FPE pour l'enseignement postsecondaire*	2,216.8	1,731.0	-485.8
Travaux publics: Subventions aux municipalités	317.2	336.1	18.9
Total partiel	**18,755.1**	**17,254.8**	**-1,500.3**
Rajustement pour les modifications législatives prévues dans le Plan de contrôle des dépenses	-885.0	.....	885.0
Total	**17,870.1**	**17,254.8**	**-615.3**

* *Les droits totaux afférents au FPE (financement des programmes établis) de 1991-1992, y inclus la valeur du transfert d'impôts, sont de 20.4 milliards de dollars, soit une augmentation de 1.2 p. cent par rapport à l'estimation courante des droits de 1990-1991.*

Financement des programmes établis (FPE)

- En vertu de la *Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* et de la *Loi sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*, le gouvernement fédéral offre une aide financière aux provinces et aux territoires par l'entremise de Santé et Bien-être social Canada, dans le cas des services de santé assurés et des services de soins prolongés, et du Secrétariat d'État pour ce qui est de l'enseignement postsecondaire.
- Cette aide est accordée sous forme de transferts d'impôt et de paiements comptants et devrait atteindre 20.4 milliards de dollars en 1991-1992, dont environ 7.5 milliards de dollars en paiements comptants.
- Conformément au Plan de contrôle des dépenses présenté dans le budget de 1990, les paiements per capita sont maintenus aux niveaux de 1989-1990. L'économie de 869 millions de dollars qui devrait en résulter en 1990-1991 n'a pu être incluse dans le Budget des dépenses principal de cet exercice, les modifications législatives nécessaires n'ayant pas encore été approuvées par le Parlement.
- La baisse de 1,553 millions de dollars des paiements comptants, que révèle la comparaison des deux exercices, est attribuable aux chiffres trop élevés figurant dans le Budget des dépenses principal de 1990-1991 ainsi qu'à la valeur accrue des transferts fiscaux.

Subventions fédérales tenant lieu d'impôt foncier

- Le gouvernement fédéral verse aux municipalités des subventions tenant lieu d'impôt foncier.

Réciprocité fiscale

- Le Budget des dépenses principal ne tient pas compte des paiements fédéraux-provinciaux au titre de la réciprocité fiscale, étant donné que ceux-ci ont pris fin le 31 décembre 1990.

Chapitre 4
Dépenses par catégorie de paiement

Introduction

Le présent chapitre classifie le Budget des dépenses principal de 1991-1992 par catégorie de paiement. Les principales catégories sont les paiements aux autres paliers de gouvernement, aux particuliers, aux entreprises et aux autres organisations, et aux sociétés d'État, ainsi que les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital du gouvernement.

Aperçu

Le graphique 4.1 illustre la part relative des catégories de paiement les plus importantes du Budget des dépenses principal de 1991-1992. Le tableau 4.1 présente la comparaison entre les chiffres de l'an dernier et ceux de cette année.

Graphique 4.1
Portions relatives des catégories de paiement

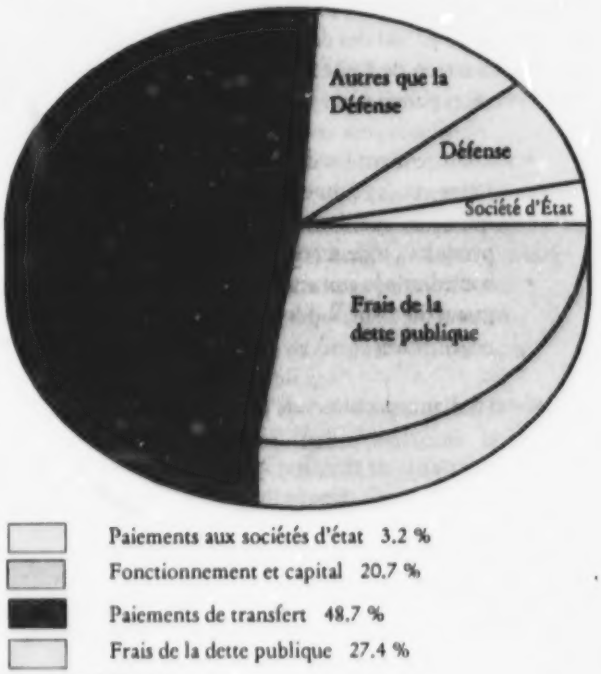


Tableau 4.1
Le budgétaire du Budget des dépenses principal, par catégorie de paiement

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1990-1991	Budget des dépenses principal 1991-1992	Variation	Variation en pourcentage
Paiements de transfert				
À d'autres paliers de gouvernement	25,144	24,036	-1,108	-4.4
Aux particuliers	34,947	40,565	5,618	16.1
Autres	11,615	12,153	538	4.6
Total partiel: paiements de transfert	**71,706**	**76,754**	**5,048**	**7.0**
Frais de la dette publique	**41,150**	**43,200**	**2,050**	**5.0**
Paiements aux sociétés d'État	**4,846**	**5,066**	**220**	**4.5**
Dépenses de fonctionnement et en capital				
Défense nationale	11,870	12,694	824	6.9
Tous les autres ministères et organismes	18,021	19,815	1,794	10.0
Total partiel: dépenses de fonctionnement et en capital	**29,891**	**32,509**	**2,618**	**8.8**
Total	**147,593**	**157,529**	**9,936**	**6.7**

Paiements de transfert

Le Budget des dépenses principal de 1991-1992 prévoit 76,754 millions de dollars pour les paiements de transfert, soit environ 49 p. 100 du total du Budget des dépenses, et 67 p. 100 des dépenses de programmes et une augmentation de 7 p. 100 par rapport au niveau de 1990-1991. Ces paiements :

- comprennent les dépenses gouvernementales, telles que les subventions et les contributions, qui ne se traduisent pas par l'acquisition de produits ou de services;
- sont destinés aux autres paliers de gouvernement, à des particuliers et à des organismes.

Transferts à d'autres paliers de gouvernement

Les paiements de transfert à d'autres paliers de gouvernement indiqués dans le Budget des dépenses principal de 1991-1992, s'élèvent à 24 milliards de dollars et représentent 21 p. 100 des dépenses totales de programmes du Budget des dépenses principal.

Graphique 4.2
Principaux paiements de transfert

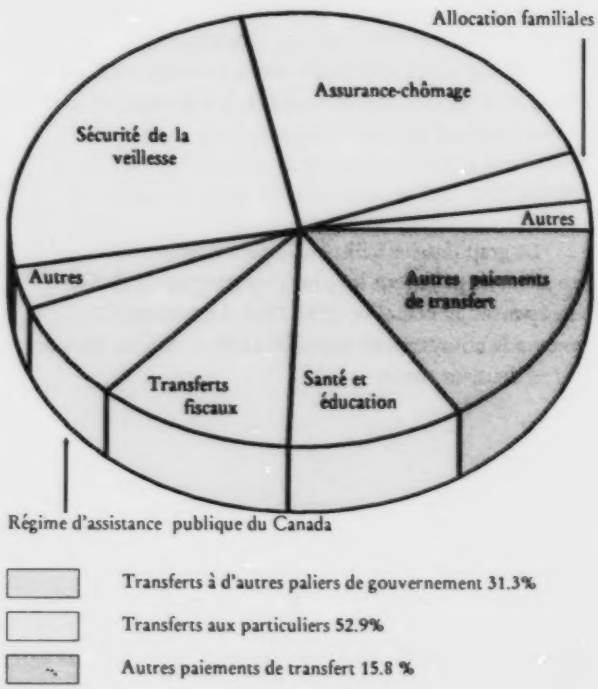


Tableau 4.2
Transferts à d'autres paliers de gouvernement

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1990-1991	Budget des dépenses principal 1991-1992	Variation	Variation en pourcentage
Assurance-maladie (services assurés, soins de santé complémentaires)	6,868	5,801	-1,067	-15.5
Enseignement postsecondaire	2,217	1,731	-486	-21.9
***Total partiel: FPE**	**9,085**	**7,532**	**-1,553**	**-17.1**
Paiements de transfert fiscaux et réciprocité fiscale	8,431	8,346	-85	-1.0
Régime d'assistance publique du Canada	5,298	5,687	389	7.3
Gouvernements territoriaux	921	1,041	120	13.0
Autres	1,409	1,430	21	1.5
Total	**25,144**	**24,036**	**-1,108**	**-4.4**

* *Les droits totaux afférents au FPE de 1991-1992, y inclus la valeur du transfert fiscal, sont de 20.4 milliards de dollars, soit une augmentation de 1.2 p. 100 par rapport à l'estimation courante des droits de 1990-1991.*

Aux termes de la *Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*, le financement des programmes établis (FPE) sert à fournir une aide financière aux provinces et aux territoires à l'égard des services de soins de santé et de l'enseignement postsecondaire. Les contributions fédérales ne sont cependant pas liées aux dépenses des provinces en ces domaines.

Les contributions totales de FPE comprennent des paiements comptants et des transferts fiscaux. La valeur des transferts fiscaux augmente en fonction du rendement des impôts des particuliers et des sociétés transférés aux provinces. La différence entre les contributions totales et la valeur des transferts fiscaux correspond aux droits en argent. Les droits en argent devraient baisser, d'une année à l'autre, de 1.5 milliard de dollars, pour les raisons suivantes :

- le Plan de contrôle des dépenses annoncé dans le budget de février 1990 prévoit le gel au niveau de 1989-1990 des contributions de FPE proportionnelles au nombre d'habitants pour 1990-1991 et 1991-1992. Cependant, dans l'attente de l'adoption du projet de loi C-69, cette mesure n'a pu être intégrée dans le Budget des dépenses principal de 1990-1991, qui s'est trouvé surévalué par les économies prévues de 869 millions de dollars.
- les paiements totaux devraient s'élever à 20.4 milliards de dollars en 1991-1992, soit une augmentation de 1.2 p. 100 par rapport à 1990-1991, en tenant compte de l'effet du Plan de contrôle des dépenses.

- la diminution de la composante des paiements en argent d'un Budget des dépenses principal à l'autre traduit donc à la fois l'effet du Plan de contrôle des dépenses et l'augmentation de la valeur des transferts fiscaux.

Les paiements de transfert fiscaux comprennent les paiements de péréquation fiscale, les subventions prévues dans les lois constitutionnelles, le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique et les paiements au titre des accords de réciprocité fiscale.

- Les paiements de péréquation qui représentent presque la totalité de ces transferts, sont :
  - des versements sans condition permettant aux provinces à faible revenu d'élever, jusqu'à une norme de programme donnée, leur capacité financière per capita de façon à assurer à leurs résidants la prestation de services publics à des niveaux de qualité et de fiscalité sensiblement comparables;
  - établis d'après la capacité fiscale moyenne de cinq provinces : la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et le Québec.
- Le programme de transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique a été gelé au niveau de 1989-1990 aux termes du Plan de contrôle des dépenses.

Chaque province administre ses propres programmes d'aide sociale et le gouvernement fédéral partage le coût de ces services dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). D'un Budget des dépenses principal à l'autre, il est prévu que les dépenses au titre du RAPC augmentent de 389 millions de dollars, soit de 7.3 p. 100, mais :

- dans le budget de février 1990, le gouvernement fédéral a annoncé son intention de limiter à 5 p. 100 au cours des deux années suivantes la croissance des transferts au titre du RAPC dans les provinces à revenu plus élevé. Les autres provinces qui reçoivent des paiements de péréquation seront exemptées de ce plafond de 5 p. 100;

- dans l'attente de l'adoption du projet de loi C-69, cette mesure n'a pu être intégrée dans le Budget des dépenses principal, si bien que le Budget des dépenses de 1990-1991 s'est trouvé surévalué par les économies prévues de 75 millions de dollars. L'augmentation rajustée est de 6 p. 100.

Les paiements de transfert aux gouvernements territoriaux sont semblables aux transferts fiscaux aux provinces et ont pour objet d'aider ces gouvernements à offrir des services à leurs résidants.

Le reste des paiements de transfert à d'autres paliers de gouvernement comprend des postes tels que l'assurance récolte, l'aide juridique et les paiements prévus en vertu de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, les subventions aux municipalités tenant lieu de taxes et les contributions aux fins de la réadaptation professionnelle des personnes handicapées.

Transferts aux particuliers

Les paiements aux particuliers représentent quelque 53 p. 100 de tous les paiements de transfert et 35 p. 100 des dépenses de programmes figurant dans le Budget des dépenses principal de 1991-1992.

Les prestations de sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti et l'allocation au conjoint représentent près de la moitié des dépenses de cette catégorie, ainsi que l'indique le tableau 4.3.

Les prestations de sécurité de la vieillesse sont versées à tous les Canadiens de plus de 65 ans, tandis que le supplément de revenu garanti est versé aux bénéficiaires dont le revenu est insuffisant. Les 18,904 millions de dollars de transferts projetés aux personnes âgées dépassent de 1,402 millions de dollars le niveau de 1990-1991 en raison de l'augmentation des prestations mensuelles résultant de l'indexation, et de l'accroissement du nombre de personnes admissibles.

Les dépenses prévues au titre de l'assurance-chômage reflètent les prestations que le gouvernement fédéral prévoit tirer du compte d'assurance-chômage. Les fonds versés à ce compte proviennent principalement des primes payées par les employeurs et les travailleurs. L'augmentation de 4 milliards de dollars par rapport au niveau de 1990-1991 est due surtout à l'effet de la récession sur l'emploi.

Tableau 4.3
Transferts aux particuliers

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1990-1991	Budget des dépenses principal 1991-1992	Variation	Variation en pourcentage
Sécurité de la vieillesse	12,878	14,065	1,187	9.2
Supplément de revenu garanti	4,105	4,335	230	5.6
Allocations au conjoint	519	504	-15	-2.9
Total partiel: transferts aux personnes âgées	17,502	18,904	1,402	8.0
Assurance-chômage	13,165	17,200	4,035	30.6
Allocation familiales	2,663	2,806	143	5.4
Autres	1,617	1,655	38	2.4
Total	**34,947**	**40,565**	**5,618**	**16.1**

Le programme des allocations familiales représente d'autres paiements de transfert importants aux particuliers. Les allocations, qui sont indexées partiellement, sont versées à toutes les familles canadiennes qui ont des enfants de moins de 18 ans. La Loi sur les allocations familiales prévoit la majoration du paiement moyen par enfant et incorpore une formule flexible permettant aux provinces d'ajuster ces paiements selon le nombre et l'âge des enfants de la famille.

Les programmes susmentionnés représentent plus de 95 p. 100 des transferts totaux aux particuliers. Les autres transferts aux particuliers comprennent les prestations de pension et les allocations aux anciens combattants.

Autres paiements de transfert

Cet ensemble de paiements de transfert comprend toutes les subventions et contributions qui ne sont pas versées à d'autres paliers de gouvernement ou aux particuliers. Il comprend l'aide à la stabilisation des cours du marché des marchandises, à la mise au point de nouvelles technologies, à la recherche, à la création d'emplois au moyen de programmes de formation et à la promotion d'initiatives de nature éducative ou culturelle.

Les niveaux de dépenses prévus pour les divers programmes classés dans la catégorie des autres paiements de transfert ne représentent généralement pas l'aide totale accordée par le gouvernement fédéral dans ces secteurs. D'autres dépenses sont effectuées directement par les ministères fédéraux à partir de leurs budgets de fonctionnement et d'immobilisations et, dans certains cas, sous forme de transferts à d'autres paliers de gouvernement.

L'ensemble des dépenses liées aux autres paiements de transfert devrait augmenter de 4.6 p. 100. Étant donné qu'il s'agit de l'ensemble de tous les autres paiements de transfert applicables à une vaste gamme d'activités, l'augmentation nette découle du fait que certains programmes ont été créés ou élargis, tandis que d'autres ont pris fin ou ont fait l'objet d'une réduction de dépenses. Certaines des variations les plus importantes sont exposées ci-après.

- Une réduction d'environ 90 millions de dollars de l'aide sectorielle accordée par le ministère de l'Agriculture. Celle-ci est:
  - attribuable principalement à l'abolition du Programme d'aide aux producteurs victimes de la sécheresse et du Processus d'examen de l'endettement agricole et à la diminution des paiements effectués en vertu de la *Loi sur l'assurance-récolte*;
  - compensée en partie par l'augmentation des paiements destinés au Programme d'amélioration de l'autofinancement, établi pour une période de deux ans, et au Programme spécial d'aide au revenu (les ressources destinées à ces deux programmes en 1990-1991 figuraient dans le Budget des dépenses supplémentaire) et par l'affectation de ressources supplémentaires pour l'inspection et la salubrité des aliments.
- Une réduction d'environ 120 millions de dollars des dépenses liées aux programmes de soutien du secteur énergétique. Celle-ci est attribuable :
  - à la disparition progressive des programmes visant à stimuler l'exploration, remplacée en grande partie par la nouvelle contribution destinée au projet Hibernia;
  - au fait que la plupart des paiements effectués à l'appui du projet de construction du pipeline de l'île de Vancouver sont effectués en 1990-1991.

- Une augmentation de près de 93 millions de dollars des paiements effectués par l'Office national des transports en vertu de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*.
- Une augmentation d'environ 93 millions de dollars des paiements effectués par le ministère des Finances aux institutions financières internationales.
- Une augmentation de près de 200 millions de dollars des dépenses liées aux programmes autochtones du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, surtout pour les services de santé et d'enseignement et les services sociaux destinés aux autochtones.
- Une baisse d'environ 55 millions de dollars des dépenses liées aux programmes d'Industrie, Sciences et Technologie, qui découle surtout:
  - d'une réduction de l'ordre de 200 millions de dollars attribuable à la cessation d'un certain nombre de programmes et à la réduction des dépenses relatives au Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense;
  - de l'affectation de fonds à divers nouveaux programmes de développement régional au Québec, et des ressources supplémentaires nécessaires en raison de l'accroissement des activités d'un certain nombre de programmes existants et des pertes subies dans le cadre du Programme d'expansion des entreprises.
- Une augmentation d'environ 55 millions de dollars pour améliorer l'employabilité des immigrants (23 millions) et pour les aider à s'adapter et à s'établir (32 millions).
- Une augmentation de l'ordre de 91 millions de dollars pour les trois conseils subventionnaires que sont le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (59 millions), le Conseil de recherches médicales (25 millions) et le Conseil de recherches en sciences humaines (7 millions de dollars).
- Des paiements de transfert accrus de l'ordre de 70 millions de dollars en ce qui concerne les affaires étrangères, notamment pour l'appui et la participation du Canada à des organisations internationales et pour l'aide étrangère.

Frais de la dette publique

Les frais de la dette publique figurent au tableau 4.4. Ils comprennent les intérêts exigibles sur l'encours de la dette, les frais de service et les frais d'émission de nouveaux titres. Ils devraient croître de 5 p. 100 par rapport au Budget des dépenses principal du dernier exercice. Les frais de la dette publique représentent 27 p. 100 de l'ensemble des dépenses budgétaires et 21 p. 100 de la croissance de toutes les dépenses du Budget des dépenses principal.

Tableau 4.4
Frais de la dette publique

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1990-1991	Budget des dépenses principal 1991-1992	Variation	Variation en pourcentage
Frais de la dette publique	41,150	43,200	2,050	5.0

Paiements aux sociétés d'État

Les paiements aux sociétés d'État comprennent les affectations budgétaires des diverses sociétés indiquées au tableau 4.5. La diminution des paiements à VIA Rail découle des réductions annoncées dans le budget d'avril 1989. Quant à la diminution des paiements à la Société canadienne des postes, elle fait suite aux réductions annoncées par le président du Conseil du Trésor en décembre 1989.

Un certain nombre de paiements ont été restreints également en application du Plan de contrôle des dépenses de 1990. Le gel de la subvention de fonctionnement de Marine Atlantique est maintenu en 1991-1992; le financement accordé à la Société Radio-Canada reflète la réduction de son budget des immobilisations; le paiement destiné à la Société pour l'expansion des exportations est réduit pour une deuxième année consécutive.

L'accroissement des fonds accordés à la SCHL est attribuable à la hausse des coûts associés aux 637 000 unités de logement que subventionne actuellement le gouvernement et à la réduction du niveau de financement prévu pour les nouveaux engagements relatifs au logement social, annoncée dans le Plan de contrôle des dépenses de 1990. La réduction de 32 millions de dollars prévue dans le Plan de contrôle des dépenses de 1991 n'est pas incluse.

Le paiement destiné à Marine Atlantique augmente également, mais de façon peu marquée, en raison d'une hausse des besoins en capital de cette société.

La catégorie «Autres» englobe toutes les autres sociétés qui ne sont pas autonomes financièrement. Diverses augmentations sont prévues dans cette catégorie, dont celle de 41 millions de dollars visant à permettre à Énergie atomique du Canada, Limitée de verser des contributions comparables à celles des entreprises provinciales de service public pour la recherche et le développement dans le domaine nucléaire et d'affecter des ressources supplémentaires à la recherche sur la fusion; celle de 18 millions de dollars accordée à la Société du Vieux-Port de Montréal Inc; et les ressources supplémentaires de l'ordre de 9 millions de dollars destinées à la Société canadienne des ports.

Tableau 4.5
Paiements aux sociétés d'État

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1990-1991	Budget des dépenses principal 1991-1992	Variation	Variation en pourcentage
Société canadienne d'hypothèques et de logement	1,884	2,043	159	8.4
Société Radio-Canada	1,017	1,034	17	1.7
Autres sociétés culturelles	374	383	9	2.4
VIA Rail Canada Inc.	435	412	-23	-5.3
Marine Atlantique S.C.	137	145	8	5.8
Société canadienne des postes*	204	170	-34	16.7
Société pour l'expansion des exportations	185	185	-	-
Autres	610	694	84	13.8
Total	4,846	5,066	220	4.5

* *Comprend les subsides postaux du ministère des Communications pour les envois à caractère culturel.*

Dépenses de fonctionnement et dépenses en capital

Cette dernière catégorie de dépenses, présentée au tableau 4.6, comprend les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital des ministères et organismes fédéraux. En raison de leur nature, les dépenses du ministère de la Défense nationale sont indiquées séparément.

Frais de personnel

Les frais de personnel prévus dans le Budget des dépenses principal de 1991-1992 (à l'exception de la Défense) totalisent 12.9 milliards de dollars et comprennent :

- les traitements et salaires de tous les fonctionnaires, de la magistrature fédérale, des députés et des sénateurs ainsi que leurs employés;
- les avantages sociaux des employés, soit la contribution du gouvernement fédéral à titre d'employeur aux régimes de pension, d'assurance-maladie, de soins dentaires et d'assurance-chômage;
- les autres frais de personnel, dont la rémunération des heures supplémentaires, les indemnités de départ, les prestations de maternité, le paiement en argent des congés annuels, les primes au bilinguisme, les allocations de service à l'étranger, les indemnités de poste isolé, les indemnités pour accident du travail et divers petits postes.

Tableau 4.6
Dépenses de fonctionnement et dépenses en capital

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1990-1991	Budget des dépenses principal 1991-1992	Variation	pourcentage
Défense nationale	11,870	12,694	824	6.9
Autres ministères et organismes				
Traitements, salaires et autres frais de personnel	12,113	12,879	766	6.3
Autres dépenses de fonctionnement et en capital	11,223	12,684	1,461	13.0
Moins: recettes nettes en vertu d'un crédit	5,315	5,748	433	8.1
Total	29,891	32,509	2,618	8.8

Le total des frais de personnel devrait augmenter de 766 millions de dollars par rapport au Budget des dépenses principal de 1990-1991. Les principaux facteurs à l'origine de cette hausse sont les suivants :

- 490 millions de dollars pour les conventions collectives et leurs répercussions sur les avantages sociaux et les autres frais de personnel;
- 76 millions de dollars en application des décisions relatives à la parité salariale, qui compense la provision de 375 millions de dollars prévue dans le Budget des dépenses de 1990-1991 pour les paiements rétroactifs;
- 141 millions de dollars dont a besoin le Conseil du Trésor en raison des charges sociales imposées par l'Ontario et de l'augmentation de la contribution versée par l'employeur aux régimes d'avantages sociaux des employés;
- 235 millions de dollars pour l'administration de la taxe sur les produits et services;
- 51 millions de dollars en vue de recensement de 1991;

Autres dépenses de fonctionnement et dépenses en capital

Le Budget des dépenses principal de 1991-1992 prévoit des dépenses de fonctionnement et des dépenses en capital non salariales de l'ordre de 12,7 milliards de dollars.

Cet élément comprend les dépenses nécessaires au fonctionnement de l'appareil gouvernemental ainsi que les dépenses en capital et les dépenses de fonctionnement associées aux programmes exécutés par le gouvernement fédéral lui-même, notamment ceux ayant trait à l'inspection des aliments, à la garde côtière, aux tribunaux fédéraux, aux établissements de santé pour les autochtones et les anciens combattants, ainsi qu'au réseau de parcs nationaux.

Les ministères ne reçoivent pas depuis plusieurs années une pleine compensation pour l'effet de l'inflation sur leurs dépenses de fonctionnement non salariales. Ils n'ont droit qu'à une hausse globale de 2 p. 100 de leurs crédits à titre de compensation, conformément à la politique adoptée officiellement par le gouvernement dans le budget de février 1986 et reprise dans le budget de février 1990.

La hausse de 1,461 millions de dollars comprend un poste de dépenses de 635 millions qui concerne l'administration de l'appareil fédéral et est assorti de recettes compensatrices. Elle est attribuable aux nouvelles méthodes comptables utilisées par Travaux publics Canada, selon lesquelles le coût des services acquis pour le Programme des biens immobiliers est imputé au fonds renouvelable des services et recouvré de ce programme, ce qui permet au ministère d'être sur un pied d'égalité avec les autres ministères, les organismes et les sociétés d'État. Une fois rajustée, cette hausse par rapport au Budget des dépenses principal du dernier exercice s'élève à 926 millions de dollars et est imputable principalement à ce qui suit :

- 262 millions de dollars pour les dépenses en capital et les dépenses de fonctionnement liées à l'administration de la taxe sur les produits et services;
- la réduction de près de 200 millions de dollars des budgets ministériels en raison de l'abolition de la taxe de vente fédérale;
- 125 millions de dollars pour les baux de Travaux publics et 10 millions pour ses dépenses en capital;
- environ 150 millions de dollars pour l'Agence spatiale, notamment le projet de la station spatiale Freedom;
- 77 millions de dollars pour le recensement de 1991;

- 40 millions de dollars pour l'application de la politique d'immigration;
- 33 millions de dollars en raison de l'augmentation des coûts de fonctionnement du ministère des Affaires extérieures à l'étranger et de l'accroissement des mesures de sécurité;
- 24 millions de dollars pour le Plan d'investissement à long terme du ministère de l'Environnement;
- 24 millions de dollars pour le Service canadien du renseignement de sécurité.

L'augmentation totale des dépenses de fonctionnement et des dépenses en capital, à l'exception de la taxe sur les produits et services, s'élève à 2,070 millions de dollars ou 6.9 p. 100 et de l'impact du Plan de gestion des dépenses du gouvernement. L'augmentation d'un Budget des dépenses principal à l'autre, ne tient pas compte des Budgets de dépenses supplémentaires de 1990-1991.

Chapitre 5
Dépenses fédérales pour la période allant de 1981-1982 à 1991-1992

Introduction

Le chapitre précédent se concentrait sur les changements d'un Budget des dépenses principal à l'autre. Le présent chapitre porte sur le budget des dépenses total, c'est-à-dire qu'il inclut non seulement le Budget des dépenses principal, mais les provisions pour reéserves et les réductions annoncées.

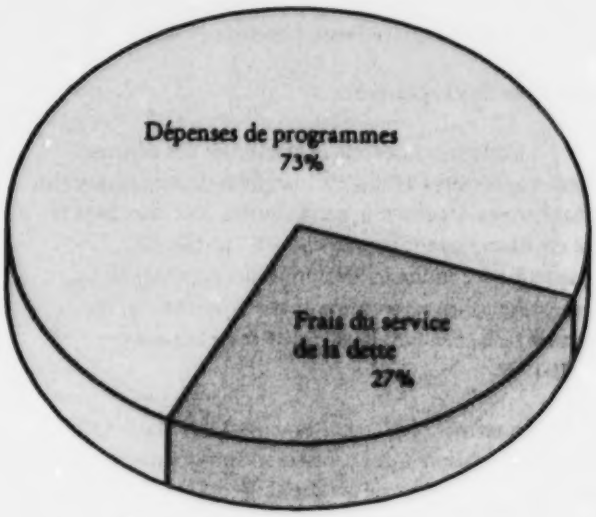
Les dépenses fédérales comprennent les frais du service de la dette publique et les dépenses de programmes. On prévoit que leur total augmentera de 5.1 p. 100 pour s'élever à 159 milliards de dollars au cours de l'année financière qui va suivre.

Comme l'indique le graphique 5.1, les intérêts et les frais du service de la dette publique représentent plus du quart des dépenses totales — c'est-à-dire environ 43 milliards de dollars en 1991-1992.

Le reste, c'est-à-dire les dépenses de programmes, s'établit à 116 milliards de dollars, soit 73 p. 100 des dépenses totales.

Comme l'indique le tableau 5.1, la croissance des frais du service de la dette publique diminue en raison de la baisse des taux d'intérêt. La presque totalité de la croissance des dépenses en 1991-1992 découle de l'augmentation de 6.9 p. 100 des dépenses de programmes. Cet accroissement est principalement attribuable à l'augmentation des prestations d'assurance chômage et à un accroissement de l'aide à l'agriculture, car toutes les autres dépenses de programmes sont censées augmenter de moins de 3 p. 100.

Graphique 5.1
Dépenses totales en 1991-1992



Le tableau 5.1 fait la comparaison entre la croissance des dépenses pour l'année 1991-1992 et celle que l'on a observée pendant la période allant de 1981-1982 à 1984-1985 et la période de 1984-1985 à 1990-1991. Les dépenses totales se sont accrues en moyenne de 13 p. 100 au début de la décennie 1980, mais ce taux de croissance a été ramené à 5.5 p. 100 pendant la période comprise entre 1984-1985 et 1990-1991.

Tableau 5.1
Croissance annuelle moyenne des dépenses

(pourcentage)	1981-1982 à 1984-1985	1984-1985 à 1990-1991	1991-1992
Dépenses de programmes	12.8	3.7	6.9
Frais du service de la dette	14.1	11.4	0.6
Dépenses totales	13.0	5.5	5.1

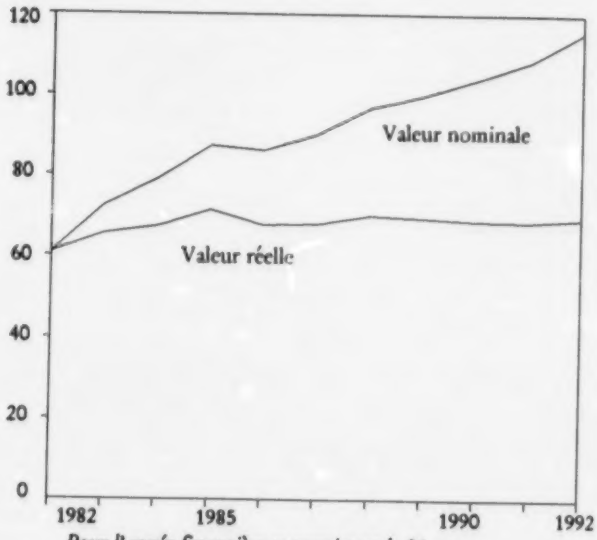
Les frais du service de la dette publique ont même augmenté plus rapidement que les dépenses de programmes au cours de la période allant de 1981-1982 à 1984-1985. Ces frais ont continué d'augmenter à des taux de plus de 10 p. 100 de 1984-1985 à 1990-1991, ce qui indique que le niveau de la dette n'a cessé de s'accroître et que les taux d'intérêt sont demeurés élevés.

Dépenses de programmes

Le ralentissement de la croissance des dépenses totales après 1984-1985 s'est manifesté principalement au chapitre des dépenses de programmes, leur taux annuel de croissance ayant été ramené à 3.7 p. 100. Le graphique 5.2 indique l'évolution des dépenses de programmes, en termes nominaux aussi bien qu'en termes réels, pendant la décennie se terminant en 1991-1992.

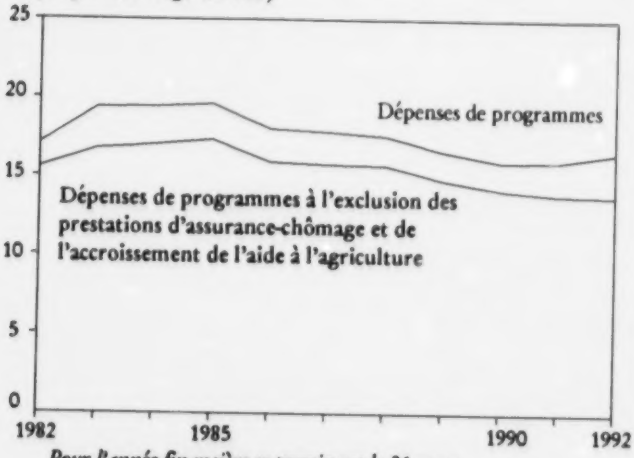
En termes réels — par rapport à l'indice des prix à la consommation — les dépenses de programmes se sont accrues en moyenne de 5.4 p 100 de 1981-1982 à 1984-1985. Elles ont diminué légèrement par la suite au cours de la période qui s'est terminée en 1990-1991. En 1991-1992, il est prévu une croissance réelle de 1.3 p. 100. Si l'on exclut les prestations d'assurance-chômage et l'augmentation de l'aide à l'agriculture, les dépenses de programmes réelles ont baissé.

Graphique 5.2
Croissance des dépenses de programmes
(en milliards de dollars)



Pour l'année financière se terminant le 31 mars.

Graphique 5.3
Dépenses de programmes
(en pourcentage du PIB)



Pour l'année financière se terminant le 31 mars.

Le graphique 5.3 indique les dépenses de programmes par rapport à l'ensemble de l'activité économique mesurée par le produit intérieur brut (PIB).

Par rapport au PIB, les dépenses de programmes ont culminé en 1984-1985 à 19.6 p. 100 et sont tombées à 15.9 p. 100 en 1989-1990.

Exception faite des mesures temporaires visant à remédier au ralentissement économique actuel — l'augmentation des prestations d'assurance-chômage et l'accroissement de l'aide à l'agriculture — les dépenses de programmes continuent de diminuer en 1990-1991 et en 1991-1992 par rapport à l'activité économique.

Éléments des dépenses de programmes

Le graphique 5.4 indique la composition des dépenses de programmes.

On prévoit que les transferts aux particuliers, à d'autres paliers de gouvernement et aux organismes nationaux et internationaux représenteront 70 p. 100 des dépenses de programmes.

Le reste représente les dépenses de fonctionnement et en capital liées à la défense et à d'autres sphères d'activité, ainsi que l'aide aux sociétés d'État. Le tableau 5.2 décrit sommairement la croissance des dépenses de programmes par principaux types de paiements.

Graphique 5.4
Dépenses de programmes en 1991-1992

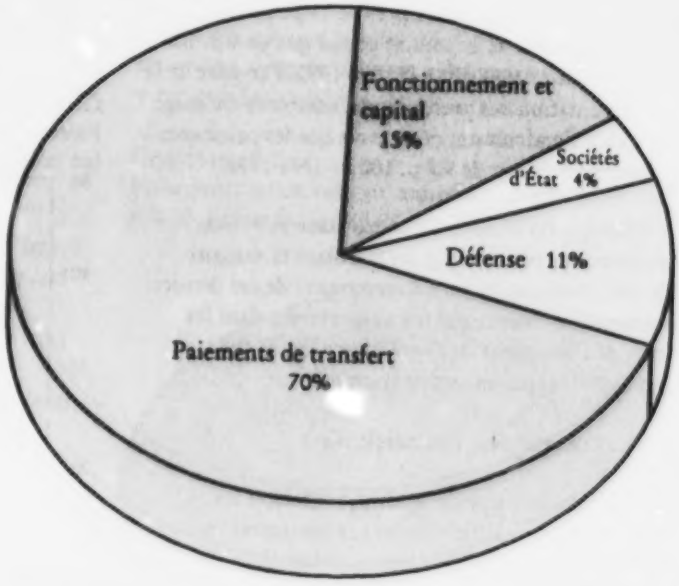


Tableau 5.2
Croissance annuelle moyenne des dépenses

(pourcentage)	1981-1982 à 1984-1985	1984-1985 à 1990-1991	1991-1992
Paiements de transfert			
- aux particuliers	13.9	6.1	12.0
- à d'autres paliers de gouvernement*	12.0	3.4	-0.2
- autres	21.9	0.5	21.9
Total: Paiements de transfert	14.7	4.0	9.7
Paiements aux sociétés d'État	6.2	-3.0	-1.8
Défense	13.5	5.6	4.6
Fonctionnement et capital	10.4	3.3	-0.8
Dépenses de programmes	12.8	3.7	6.9

* *Certains paiements de transfert se font en combinant les paiements au comptant et les transferts fiscaux. Les dépenses de programmes incluent seulement les paiements au comptant.*

Paiements de transfert

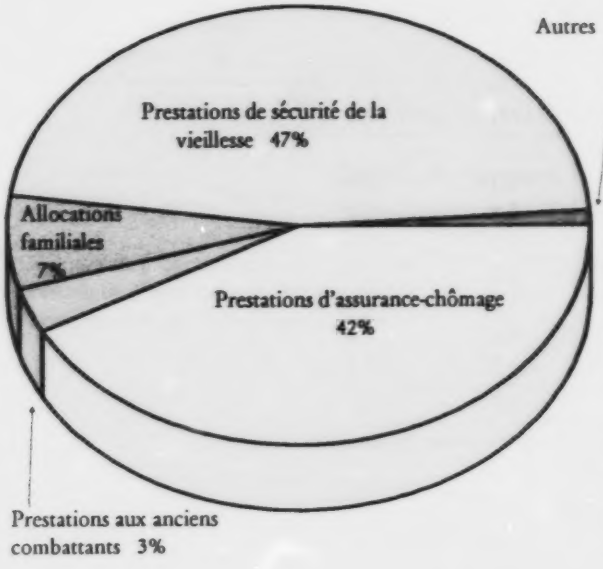
Dans l'ensemble, les paiements de transfert ont augmenté à un taux annuel de près de 15 p. 100 au début des années 80, mais ils ne se sont accrus que de 4 p. 100 en moyenne entre 1984-1985 et 1990-1991. Par suite de la forte augmentation des prestations d'assurance-chômage et de l'aide à l'agriculture, on prévoit que les paiements de transfert croîtront de 9.7 p. 100 en 1991-1992.

Quoique les transferts aux particuliers et aux administrations provinciales représentent la majeure partie des transferts, le taux de croissance de ces derniers est fortement influencé par les mouvements dans les secteurs de l'énergie et de l'agriculture inclus dans la catégorie Autres paiements de transfert.

Paiements de transfert aux particuliers

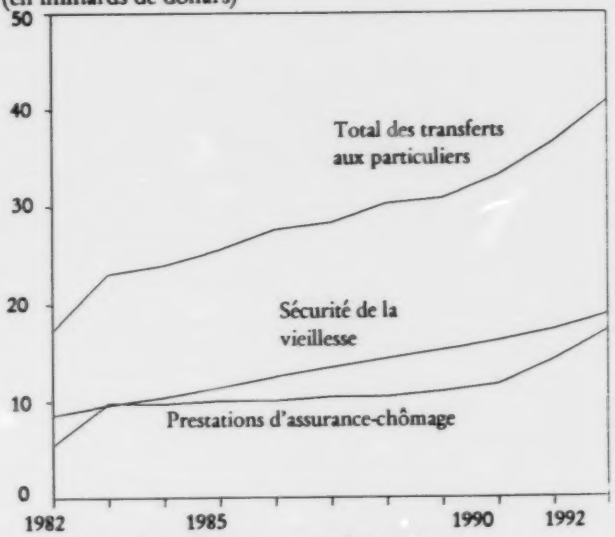
Les transferts aux particuliers englobent les prestations d'aide sociale versées aux personnes en fonction de leur âge, de leur situation familiale, de leur revenu et de leur situation d'emploi.

Graphique 5.5
Paiements de transfert aux particuliers en 1991-1992



Comme l'indique le graphique 5.5, les programmes sociaux et les prestations d'assurance-chômage dépassent nettement les autres transferts aux particuliers . La partie claire indique les programmes de prestations indexées et la partie foncée, les prestations d'assurance-chômage.

Graphique 5.6
Paiements de transfert aux particuliers
(en milliards de dollars)



Pour l'année financière se terminant le 31 mars.

Ces transferts ont progressé en moyenne de près de 14 p. 100 au début des années 80. Comme l'indique le graphique 5.6, cette croissance était surtout liée à l'augmentation des prestations au titre de la sécurité de la vieillesse et de l'assurance chômage par suite de l'indexation des prestations individuelles et de l'accroissement du nombre de prestataires.

La réduction du taux de croissance moyen entre 1984-1985 et 1990-1991 est attribuable à une baisse sensible du taux de chômage et à la diminution du facteur d'indexation par suite du fléchissement des taux d'inflation et des limites imposées à certaines formules d'indexation. Tant durant l'année considérée que pendant les années futures, la hausse du chômage fera passer l'ensemble des paiements de transfert à plus de 10 p. 100.

Transferts à d'autres paliers de gouvernement

Les transferts du gouvernement fédéral à d'autres paliers de gouvernement s'adressent presque tous aux provinces et aux deux territoires. Des subventions tenant lieu d'impôts fonciers sont également versées aux municipalités. Les principaux programmes de transfert sont le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), la péréquation et le Financement des programmes établis (FPE).

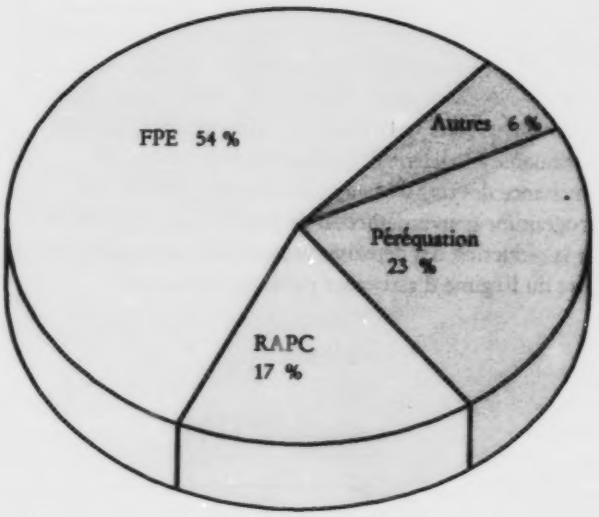
La contribution du gouvernement fédéral au titre du Régime d'assistance publique du Canada correspond à 50 p. 100 des dépenses provinciales et municipales admissibles au titre de l'aide aux personnes défavorisées et de certains services de bien-être et de santé. La croissance de ce programme a été limitée à 5 p. 100 pour les provinces qui ne touchaient pas de paiements de péréquation.

Les paiements de péréquation permettent aux provinces à plus faible revenu de disposer des fonds suffisants pour assurer à leurs résidants des services d'un niveau comparable pour des niveaux d'imposition sensiblement comparables.

Une grande partie des transferts au titre du FPE, lequel a pour but d'aider les provinces à financer leurs services de santé et d'enseignement postsecondaire, se fait transferts fiscaux. Par conséquent, le budget des dépenses ne reflète pas à lui seul la pleine valeur des transferts au titre du FPE.

Le graphique 5.7 montre l'importance relative de ces programmes par rapport à l'ensemble des transferts, y compris les transferts fiscaux.

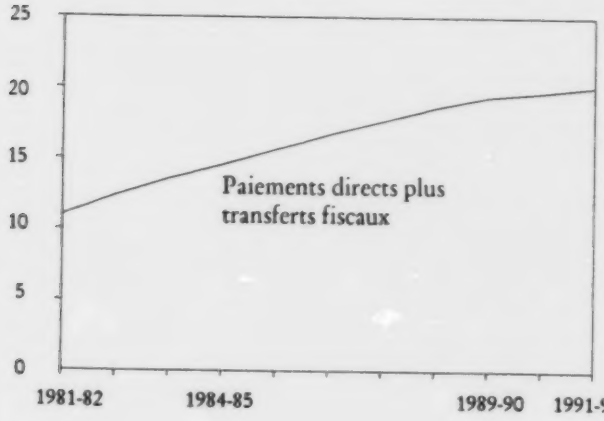
Graphique 5.7
Principaux paiements au comptant et transferts fiscaux, soit 37 milliards de dollars, en 1991-1992



Les transferts au titre du FPE représentent plus de la moitié des transferts à d'autres paliers de gouvernement.

Le graphique 5.8 illustre la croissance des droits au titre du FPE au cours de la décennie prenant fin en 1991-1992. En 1991-1992, la partie au comptant représente près de 8 milliards de dollars alors que le total des transferts s'élève à 20 milliards de dollars.

Graphique 5.8
Financement des programmes établis (FPE)
(en milliards de dollars)



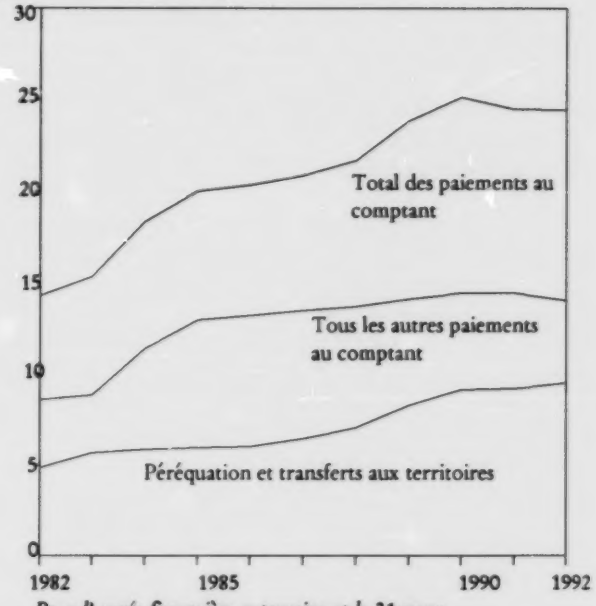
Le graphique 5.9 montre les composantes des transferts à d'autres paliers de gouvernement incluses dans l'ensemble des dépenses de programmes, c'est-à-dire la partie versée au comptant seulement. Elles ont crû à un taux annuel de 12 p. 100 au début des années 80.

Entre 1984-1985 et 1990-1991, leur croissance est tombée à 3.4 p. 100 et le total devrait rester sensiblement le même en 1991-1992.

Au début des années 80, la plupart des programmes visés par ces transferts ont crû à des taux de 10 p. 100 et plus.

Après 1984-1985, leur croissance a ralenti malgré de fortes augmentations des paiements de péréquation et des transferts aux territoires. Ce ralentissement était attribuable à la baisse de l'inflation, à une moindre croissance des transferts au titre du FPE par suite du programme gouvernemental de contrôle des dépenses et de la réduction des dépenses provinciales admissibles au titre du Régime d'assistance publique du Canada.

Graphique 5.9
Paiements au comptant à d'autres paliers de gouvernement
(en milliards de dollars)



Pour l'année financière se terminant le 31 mars.

Autres paiements de transfert

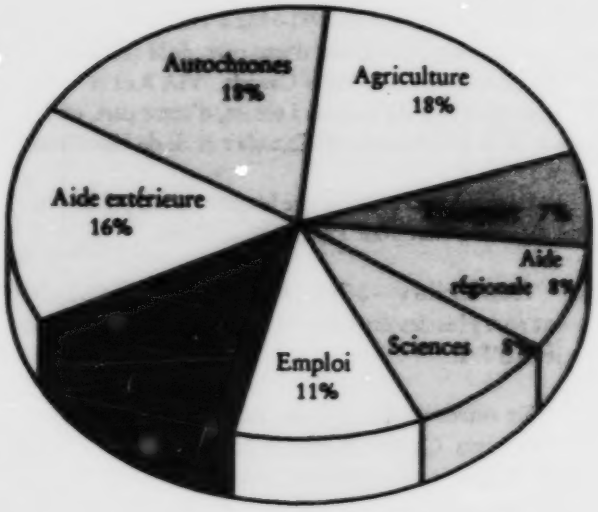
Les autres paiements de transfert englobent l'aide extérieure, l'aide à la stabilisation des cours des produits, la mise au point de nouvelles technologies, la recherche, la création d'emplois par une aide à la formation, ainsi que la promotion des activités éducatives et culturelles.

Les autres paiements de transfert ont connu une hausse très marquée de 1981-1982 à 1984-1985, pour ensuite demeurer à peu près stables jusqu'en 1990-1991. Ces deux mouvements ont été liés dans une grande mesure aux subventions à la consommation d'énergie.

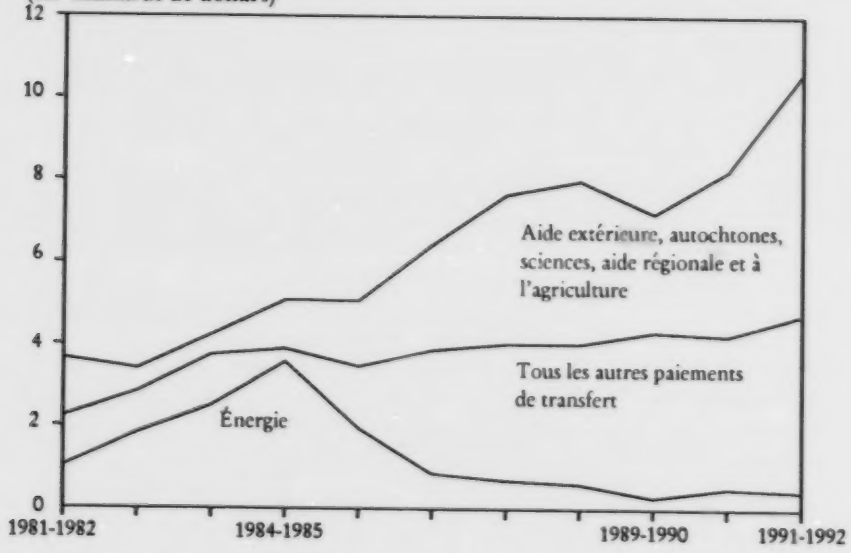
La diminution marquée des subventions à la consommation d'énergie enregistrée après 1984-1985 a été compensée par la création de nouveaux organismes d'expansion régionale et par la croissance soutenue de l'aide extérieure, des programmes d'aide aux autochtones, des programmes de stabilisation dans le secteur de l'agriculture et de l'aide à la science.

En 1991-1992, on s'attend à une croissance importante dans le secteur de l'agriculture.

Graphique 5.10
Autres paiements de transfert en 1991-1992



Graphique 5.11
Autres paiements de transfert
(en milliards de dollars)



Paiements aux sociétés d'État

Les paiements au sociétés d'État ont progressé de 6.2 p. 100 en moyenne de 1981-1982 à 1984-1985, pour ensuite diminuer, en raison, d'une part, de la réduction des paiements versés à Postes Canada, VIA Rail et Énergie atomique du Canada Ltée. et, d'autre part, en raison de la privatisation de Canadair et de de Havilland.

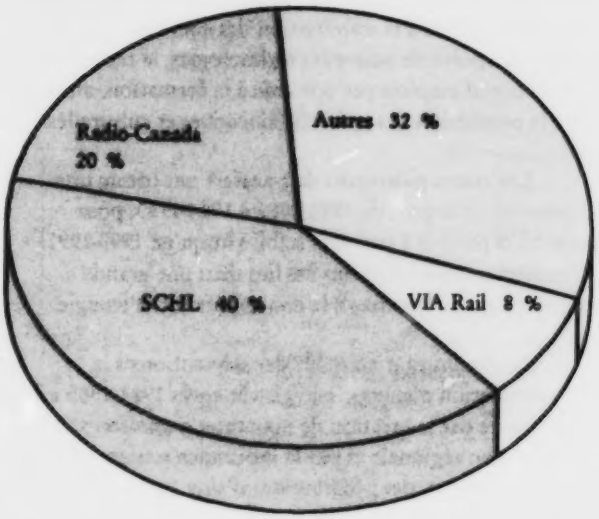
Le graphique 5.13 illustre les principaux paiements aux sociétés d'État pour 1991-1992.

Trois sociétés — SCHL, VIA Rail et Radio-Canada — ont reçu plus des deux-tiers des paiements destinés aux sociétés d'État.

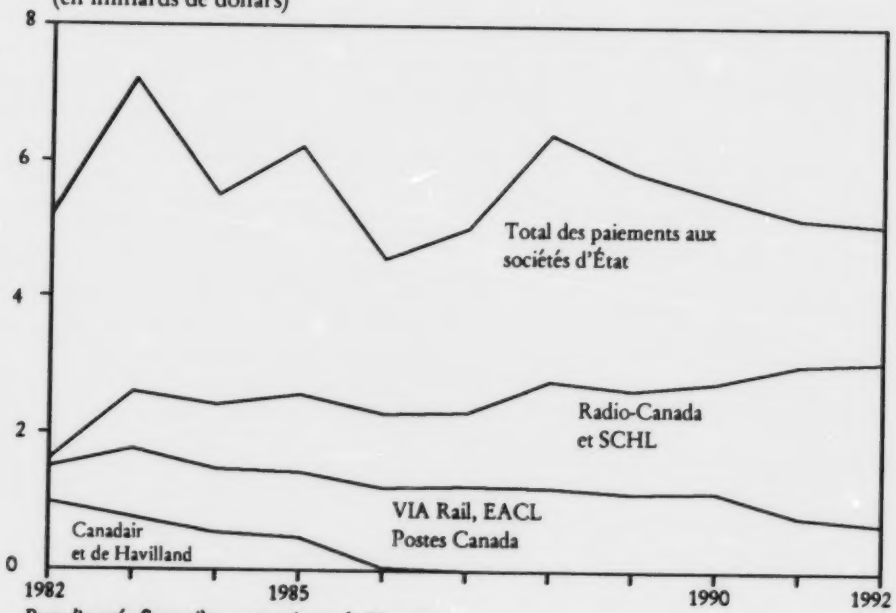
Six autres sociétés d'État comptent pour 18 p. 100 des paiements. Ce sont Marine Atlantique S.C.C., Postes Canada, Énergie atomique du Canada Ltée, Télélfilm Canada, la Société pour l'expansion des exportations et le Centre de recherches pour le développement international.

Le reste va à une vingtaine de sociétés.

Graphique 5.13
Paiements aux sociétés d'État en 1991-1992



Graphique 5.12
Paiements aux sociétés d'État
(en milliards de dollars)



Pour l'année financière se terminant le 31 mars.

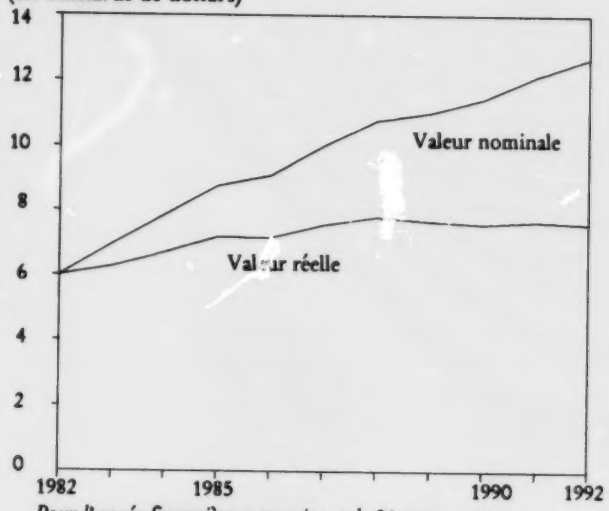
Défense

Les dépenses reliées à la défense ont accusé une croissance annuelle de 13.5 p. 100 au début des années 80, soit une croissance réelle de plus de 6 p. 100.

Les dépenses reliées à la défense ont continué de faire partie des dépenses dont la croissance a été la plus rapide au cours de la période allant de 1984-1985 à 1990-1991, accusant une progression moyenne de 5.6 p. 100 en valeur nominale et de 1 p. 100 en valeur réelle.

Deux facteurs compensatoires influent sur la croissance du budget de la défense pour 1991-1992. D'après les projections, en raison de l'élimination du financement de la taxe féderale de vente, d'une part, et de l'augmentation du budget lié à la participation du Canada dans le Golfe, de l'autre, la croissance des dépenses reliées à la défense devrait presque suivre l'inflation au cours de l'année à venir.

Graphique 5.14
Dépenses reliées à la défense
(en milliards de dollars)



Pour l'année financière se terminant le 31 mars.

Dépenses de fonctionnement et en capital autres que pour la défense

Cette vaste catégorie de dépenses inclut à la fois les dépenses liées à l'administration du gouvernement comme telle et la prestation de services divers à la population, notamment:

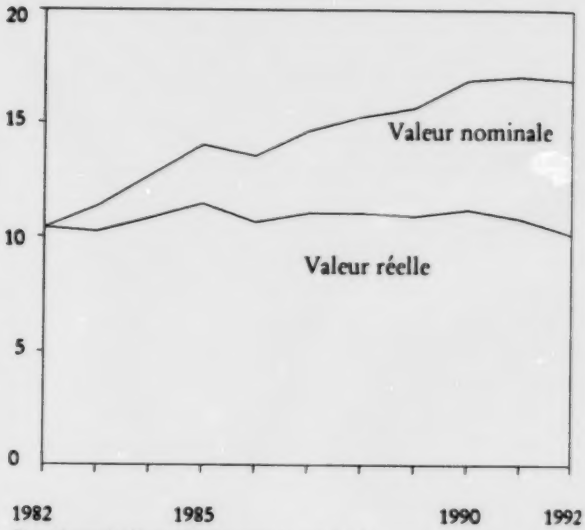
- les services de santé aux autochtones et aux anciens combattants;
- la recherche menée par des employés de l'État;
- l'exploitation des aéroports et des parcs nationaux;
- l'inspection des aliments et drogues;
- le fonctionnement des établissements correctionnels fédéraux;
- les services de police.

Ainsi que le montre le graphique 5.15, la croissance annuelle moyenne des dépenses de fonctionnement et des dépenses en capital a été de 10.4 p. 100 pour la période allant de 1981-1982 à 1984-1985, ce qui, en valeur réelle, représente une augmentation annuelle moyenne de 3.3 pour cent.

Au cours de la période suivante se terminant en 1990-1991, la valeur nominale moyenne de cette croissance a été ramenée à 3.3 p. 100. Elle était moindre que l'inflation pour la même période, de 4.4 p. 100 en moyenne.

Au cours de l'année qui vient, les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital devraient diminuer, tant en valeur nominale qu'en valeur réelle. La diminution en valeur réelle se situe à 6 p. 100.

Graphique 5.15
Dépenses de fonctionnement et en capital autres que pour la défense
(en milliards de dollars)



Pour l'année financière se terminant le 31 mars.

Principales composantes des dépenses fédérales
(en millions de dollars)

	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
Paiements de transfert aux particuliers											
Sécurité de la vieillesse	8585	9643	10406	11418	12525	13445	14349	15202	16154	17280	18904
Prestations d'a.-c.	5446	9823	9782	10052	10036	10444	10487	10972	11694	14155	17200
Allocations familiales	2020	2231	2326	2418	2501	2534	2564	2606	2654	2720	2806
Prestations aux anciens combattants	885	990	1072	1142	1204	1216	1198	1200	1250	1373	1371
Autres	335	401	398	518	1325	680	1667	833	1357	942	559
Total	17271	23088	23984	25548	27591	28319	30265	30813	33109	36470	40840
Autres paliers de gouvernement *											
Péréquation	4478	5267	5358	5395	5376	5767	6249	7372	8155	8212	8433
FPI	5911	5592	7629	8595	8677	8839	8800	8905	8829	8049	7678
Assistance publique du Canada	2298	2832	3288	3745	3876	4051	4246	4557	5006	5747	5687
Territoires	336	362	462	495	586	624	736	851	921	951	1041
Autres	1232	1214	1580	1791	1840	1600	1663	2183	2235	1516	1596
Total	14255	15267	18317	20021	20355	20881	21694	23868	25146	24475	24435
Autres transferts											
Emploi	950	1141	1549	1637	1447	1541	1526	1499	1550	1642	1562
Autochtones	581	660	877	1219	1266	1452	1557	1721	2100	2410	2821
Aides extérieure	1287	1401	1634	1852	1661	1996	2304	2504	2429	2400	2581
Régional & sciences	1386	1216	1375	1489	1372	1602	1797	1900	2011	2626	2615
Énergie	1022	1839	2512	3577	1945	855	686	606	287	506	434
Agriculture	508	358	489	707	922	1522	2158	1993	1060	985	2825
Autres	1197	1478	2068	2084	1866	2182	2333	2396	2357	2401	2982
Total	6931	8093	10504	12565	10479	11150	12361	12619	11794	12970	15820
Société d'État											
SCHL	944	1853	1598	1657	1429	1454	1885	1734	1750	1988	2010
Radio-Canada	665	745	816	905	857	855	887	915	1011	1033	1034
VIA Rail	541	604	611	537	600	536	604	607	716	435	412
EACL	284	565	325	321	205	218	175	203	216	168	176
Postes Canada	672	597	536	571	410	486	443	331	240	204	115
Autres	2091	2841	1621	2228	1071	1472	2420	2070	1577	1352	1338
Total	5197	7205	5507	6219	4572	5021	6414	5860	5510	5180	5085
Défense	5989	6938	7843	8762	9094	10006	10783	11025	11452	12145	12700
Fonctionnement et capital **	10391	11302	12659	13998	13984	14629	15268	15664	16872	17060	16920
Dépenses de programmes	60734	72493	78814	87113	86075	90006	96785	99849	103883	108300	115800
Frais de la dette publique	15114	16903	18077	22455	25441	26658	29028	33169	38820	42950	43200
Total des dépenses budgétaires	75848	89396	96891	109568	111516	116664	125813	133018	142703	151250	159000

* Certains transferts à d'autres paliers de gouvernement sont faits à la fois en argent et sous forme de transfert de points d'impôt. Les dépenses de programmes comprennent uniquement les éléments de transfert en argent.

** Ne comprend pas les rajustements pour la réserve actuarielle de 700 millions de dollars en 1981-1982 ni le montant de 600 millions en 1982-1983 au titre des comptes de pension de retraite.

Part des dépenses de programmes
(pourcentage)

	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-
Paiements de transfert											
- Particuliers	28.4	31.8	30.4	29.3	32.1	31.5	31.3	30.9	31.9	33.7	35
- Gouvernements	23.5	21.1	23.2	23.0	23.6	23.2	22.4	23.9	24.2	22.6	21
- Autres	11.4	11.2	13.3	14.4	12.2	12.4	12.8	12.6	11.4	12.0	13
Sociétés d'État	8.6	9.9	7.0	7.1	5.3	5.6	6.6	5.9	5.3	4.8	4
Defense	9.9	9.6	10.0	10.1	10.6	11.1	11.1	11.0	11.0	11.2	11
Fonctionnement et capital	17.1	15.6	16.1	16.1	16.2	16.3	15.8	15.7	16.2	15.8	14
Dépenses de programmes	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100

Taux de croissance annuel
(pourcentage)

	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-9
Paiement de transfert										
- Particuliers	33.7	3.9	6.5	8.0	2.6	6.9	1.8	7.5	10.2	12
- Gouvernements	7.1	20.0	9.3	1.7	2.6	3.9	10.0	5.4	-2.7	-0
- Autres	16.8	29.8	19.6	-16.6	6.4	10.9	2.1	-6.5	10.0	22
Sociétés d'État	38.6	-23.6	12.9	-26.5	9.8	27.7	-8.6	-6.0	-6.0	-1
Défense	15.8	13.0	11.7	3.8	10.0	7.8	2.2	3.9	6.1	4
Fonctionnement et capital	8.8	12.0	10.6	-0.1	4.6	4.4	2.6	7.7	1.1	-0
Dépenses de programmes	19.4	8.7	10.5	-1.2	4.6	7.5	3.2	4.0	4.3	6.

Chapitre 6
Gestion novatrice

Bilan des réalisations

En 1984, le gouvernement a présenté les grandes lignes de son plan d'amélioration de la gestion de l'économie et de l'administration fédérale. Le présent chapitre fait état de l'avancement des travaux de mise en oeuvre de certaines des initiatives découlant du plan, et traite en particulier des changements fondamentaux qui sont survenus dans la façon de faire les choses.

Le plan faisait de la gestion novatrice un des principaux outils pour améliorer l'efficience. Le souci de réduire les coûts opérations a été axé sur deux volets: la culture organisationnelle et les structures. On a pu modifier plus facilement ces dernières pour les rendre plus semblables à celles du secteur privé, en intervenant sur le climat opérationnel.

Les mesures novatrices et les changements dont il sera question dans le présent chapitre sont inspirés par le souci de bien utiliser les deniers des contribuables. Aux prises avec les restrictions financières, les gestionnaires publics sont devenus plus sensibles aux coûts de leurs activités. Ils ont dû réagir pour rendre les opérations plus efficaces et pour répondre à l'offre et à la demande.

Depuis 1984, ces mesures ont pris diverses formes:

Dans son Énoncé économique de *novembre 1984*, le gouvernement s'engageait à éliminer les obstacles qui entravaient l'innovation et la croissance au Canada. Le message s'adressait aux électeurs et aux fonctionnaires. Le gouvernement annonçait également qu'il allait réduire le fardeau de la réglementation et donner libre cours à l'énergie créatrice des particuliers et des entreprises, en leur permettant d'expérimenter, d'innover et d'offrir de meilleurs biens et de meilleurs services à moindre coût.

En *juin 1986*, le Conseil du Trésor a fait passer le message à la fonction publique en lançant son Programme d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels (APRM), destiné à alléger à la longue le fardeau de la réglementation et à inciter les fonctionnaires à faire preuve de créativité.

A. Ce *changement opéré dans la culture* des gestionnaires publics contribue à promouvoir la créativité et l'obligation de rendre compte des résultats.

De plus, le gouvernement a mis de l'avant une série de mesures pour améliorer la gestion:

B. Les *organismes de service spéciaux* sont de nouvelles structures organisationnelles du gouvernement, conçues pour améliorer la prestation des services de l'État et leur rentabilité, grâce à l'établissement de cibles de rendement, à l'application de techniques de gestion empruntées au secteur privé et à l'obligation de rendre compte du rendement.
C. L'*amélioration de la gestion de la trésorerie* permet d'épargner chaque année des millions de dollars. Dans tous ses rapports à caractère financier avec les Canadiens, le gouvernement, sans rien sacrifier de son souci d'honnêteté et d'équité, applique dorénavant de saines pratiques de gestion et des techniques modernes pour mener ses opérations.
D. La *facturation des usagers* est introduite dans les domaines où les usagers et d'autres bénéficiaires directs des services de l'État ne payent pas encore leur juste part des coûts.
E. D'autres *pratiques organisationnelles améliorées* viennent compléter ces mesures: gestion des terres et des autres biens appartenant à l'État, nouveaux mécanismes d'exécution des programmes, investissements au titre de l'automatisation, rationalisation des règlements, réduction de la paperasserie et promotion d'une gestion productive.

Le Livre blanc sur Fonction publique 2000 (*décembre 1990*) représente le premier énoncé de politique global sur l'avenir de la fonction publique, faisant état de l'orientation donnée par le gouvernement: «Le moment est venu de renoncer aux contrôles qui ne sont pas essentiels, de déréglementer et de décentraliser le pouvoir ainsi que de mettre l'accent sur la prestation

des services et l'instauration d'une mentalité qui valorise les résultats obtenus.»

Fonction publique 2000 vise à intégrer et à renforcer la batterie de mesures mises de l'avant par le gouvernement pour réformer la gestion, en apportant des changements fondamentaux à l'infrastructure même de la fonction publique et à la façon de la gérer. À titre d'exemple:

F. Les *budgets de fonctionnement* seront introduits à l'échelle de la fonction publique de sorte à maximiser la rentabilité des opérations.

Les exemples et les cas qui suivent servent à illustrer comment le gouvernement a modifié ses façons de procéder pour améliorer l'efficacité de son fonctionnement et pour réduire les coûts assumés par les contribuables.

A. Transformation de la culture de la haute direction

Depuis 1986, en vertu de l'APRM:

- le gouvernement a augmenté les pouvoirs des gestionnaires de première ligne pour qu'ils puissent composer avec l'évolution constante des circonstances et gérer efficacement malgré les ressources limitées dont ils disposent. Par le fait même, il a accru la responsabilité des gestionnaires qui doivent offrir les programmes de façon rentable et mettre en oeuvre les principales améliorations en matière de gestion.

Il s'agit là d'un effort permanent qui vise à réduire les tracasseries administratives et à encourager les fonctionnaires à faire preuve de créativité.

À Douanes et Accise (D-A), cette marge de manoeuvre supplémentaire, que le Conseil du Trésor a accordée dans le cadre d'une entente à long terme, a amélioré la gestion des ressources humaines et financières. Par exemple:

- D-A fait maintenant appel à des employés occasionnels pendant certaines périodes très occupées pour aider les gestionnaires à réagir plus rapidement aux fortes fluctuations de la demande aux frontières.
- Les gestionnaires éprouvent moins de difficultés d'ordre administratif, notamment en ce qui a trait à la dotation, à la gestion des biens immobiliers, à la radiation des dettes et à la gestion du personnel.

Ce changement de philosophie de gestion a donné lieu à une foule d'innovations au ministère: idées nouvelles et méthodes plus simples gagnent de la popularité.

En outre, D-A est davantage responsable de rendre compte des résultats liés à l'exécution de ses programmes et à la mise en oeuvre des politiques du Conseil du Trésor:

- Dans son rapport annuel au Conseil du Trésor, le ministère signalait des résultats plus évidents pour ses propres gestionnaires et pour ceux du SCT et du BCG.
- L'automne dernier, disposant de renseignements sur ces résultats, le ministre de D-A a été le premier à s'entretenir avec ses collègues du Conseil du Trésor à propos de la responsabilisation en matière de gestion, du rendement de son ministère au cours des trois années précédentes et de son orientation future.

Un examen interne mené au ministère des Communications en 1988 a permis de préciser clairement aux gestionnaires les responsabilités qui leur incombaient et d'augmenter leur niveau d'obligation de rendre compte. Pour compléter la gamme de mesures, le ministère avait besoin de l'appui du CT. En 1989, il a conclu avec ce dernier sa première entente de réforme à long terme de la gestion.

Un an et demi plus tard, la réforme de la gestion et de l'administration était en place au ministère:

- On faisait porter le contrôle sur les résultats plutôt que sur les procédés, de sorte que les gestionnaires pouvaient décider des méthodes à prendre pour arriver aux résultats escomptés et rendre compte de leur atteinte;
- on faisait confiance aux gestionnaires pour gérer adéquatement et prendre les mesures de contrôle qui s'imposaient;
- on cherchait plutôt à maximiser l'utilisation des ressources disponibles qu'à faire toujours plus avec moins de resssources.

Dans son premier rapport annuel au Conseil du Trésor, le ministère a récemment fait état d'un certain nombre de réalisations liées à l'atteinte des objectifs de rendement. En voici deux exemples:

- **Objectif:** L'Agence des télécommunications gouvernementales voulait continuer de permettre au gouvernement de réaliser des économies de 30 p. 100 sur le coût de ses services interurbains.
- **Constat:** Les coûts s'élevaient à 80 millions de dollars, alors que les mêmes services fournis par des entreprises commerciales se seraient élevés à 126 millions de dollars. Les économies réalisées correspondaient à 36 p. 100.
- **Objectif:** Le ministère voulait continuer d'accorder la priorité à la recherche et au développement malgré les restrictions budgétaires.
- **Constat:** Les dépenses sont restées stables au cours des trois dernières années, grâce à une planification de projets novatrice. De plus, le ministère a lancé de nouvelles coentreprises avec le secteur privé, de sorte que la recherche est davantage axée sur les besoins du secteur industriel et davantage financée par ce dernier.

Énergie, Mines et Ressources a signé une entente de gestion avec le CT en 1989 afin:

- de disposer de pouvoirs accrus pour réaffecter ses ressources tout en respectant les niveaux de référence approuvés et ainsi avoir la possibilité de gérer le ministère comme s'il s'agissait d'une seule entité et d'harmoniser ses programmes aux priorités du gouvernement;
- d'avoir plus de latitude pour réaffecter ses ressources.

Maintenant, un an plus tard, il cherche à améliorer les conditions de l'entente originale pour obtenir de nouveaux pouvoirs visant l'établissement de budgets de fonctionnement pour deux de ses secteurs scientifiques et l'élargissement de son programme de recouvrement des coûts dans ces deux mêmes secteurs.

B. Lancement des organismes de service spéciaux

Le désir d'instaurer un mode de fonctionnement plus efficient a amené le gouvernement à trouver de nouvelles façons d'offrir les services de l'État. On a donc créé dans ce but les organismes de services spéciaux qui feront jouer les règles du marché sur un nombre croissant d'activités gouvernementales.

Un organisme de service spécial est une unité organisationnelle, au sein d'un ministère, à qui l'on demande d'assurer certains services tout en lui accordant une plus grande latitude administrative si elle s'engage à fournir le rendement escompté. La création de cinq organismes de ce genre a été annoncée en décembre 1989.

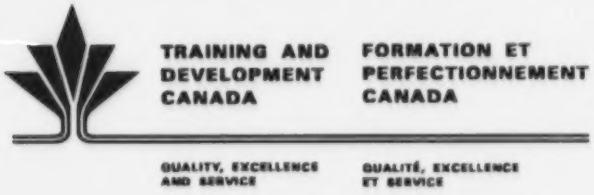
- Formation et Perfectionnement Canada (Commission de la fonction publique)
- Groupe Communication Canada (Approvisionnements et Services Canada).
- Bureau des passeports (Affaires extérieures)
- Agence des télécommunications canadiennes (Communications Canada)
- Conseils et Vérification Canada (Approvisionnements et Services Canada)

En adoptant les meilleurs usages administratifs, à la fois du secteur privé et du secteur public, ces organismes:

- offriront un meilleur service à leur clientèle, qu'ils consulteront davantage,et exerceront un meilleur contrôle de la qualité du service;
- offriront leurs services de façon plus rentable et plus commerciale.

Le gouvernement tient à généraliser autant que possible l'établissement des organismes de service spéciaux, surtout lorsqu'il s'agit de services ordinaires offerts au public et aux ministères.

Formation et Perfectionnement Canada



Voici où en sont trois de ces organismes après un an de fonctionnement.

Diverses activités ont précédé la mise sur pied de: *Formation et Perfectionnement Canada (FPC)*:

- On a précisé dans un document de base la mission de l'organisme, ses principaux objectifs, son secteur d'activité, les pouvoirs dont il a besoin et les changements nécessaires à apporter en matière de finances et de personnel.
- Une marge de manoeuvre, compte tenu des lois et des politiques en vigueur, a été négociée avec le Secrétariat du Conseil du Trésor (au sujet notamment du décontrôle des années-personnes et de la tarification).
- On a précisé dans un plan d'entreprise les besoins en ressources et la stratégie envisagée pour atteindre les buts fixés (p. ex. satisfaction de la clientèle, revenu moyen par jour-étudiant).
- Comme suite à un sondage sur le comportement et les impressions des formateurs et des principaux groupes clients, on a établi une stratégie et un plan de commercialisation. On a également mis au point des stratégies de communications internes et externes. À la suite de nombreuses suggestions des employés et après des études de marché, on a adopté une nouvelle appellation et une nouvelle image de marque.
- On a mis sur pied cinq groupes de travail, composés d'employés de toute l'organisation, afin d'assurer la participation active de tout le personnel. On a enfin tenu le personnel et les clients au courant de la planification et de la nouvelle orientation de l'organisme.

Toutes ces initiatives ont eu pour résultat que le niveau d'activité de l'organisme s'est maintenu pendant qu'on y adoptait de nouveaux principes plus commerciaux.

Voici quelques-uns des principaux changements survenus durant la première année:

- Deux nouveaux bureaux régionaux, à Victoria et à Québec, ont ouvert leurs portes, et la formation en région a pris beaucoup d'ampleur.
- Des accords en matière d'accréditation ont été conclus avec six nouvelles universités canadiennes. Des démarches ont été entamées auprès des administrations municipales et des gouvernements provinciaux en vue de condure des partenariats qui aideront FPC à atteindre ses objectifs.
- On a déployé des efforts pour améliorer la qualité des cours offerts et, dans une optique de commercialisation internationale, on a négocié des contrats de formation avec l'Algérie et l'Indonésie.
- On a créé un centre de documentation pour toute l'administration fédérale afin de centraliser l'information sur la formation et le perfectionnement.
- Pour faciliter l'accès de la clientèle aux services de FPC, on a lancé au ministère de la Défense nationale un projet pilote d'inscription qui permet aux intéressés d'obtenir en direct, à partir d'un terminal d'ordinateur, l'information voulue sur les cours et les modalités d'inscription.
- On a créé tout un éventail de nouveaux cours pour assurer, à l'échelle de la fonction publique, le suivi de Fonction publique 2000.

Grâce à ces mesures, FPC s'attachera davantage à sa vocation de service, tout en maximisant ses recettes afin de réduire le fardeau financier des contribuables.

Pour ce qui est de l'avenir, FPC vise à:

- Faire face à ses engagements permanents, à exercer de nouvelles activités ainsi qu'à remanier et à rationaliser son infrastructure opérationnelle.
- Appliquer un programme permanent d'amélioration de la qualité afin de renforcer son orientation envers le service à la clientèle.
- Créer et à élargir son marché afin d'assurer sa viabilité à long terme. À cette fin, il offrira des services de consultation ainsi que des programmes de formation sur mesure.
- Intégrer les objectifs de FP2000 à ses nouvelles initiatives.

L'organisme poursuivra ses grands objectifs d'excellence, de qualité et de service.

Le Groupe Communication Canada (GCC),

Groupe Communication Canada

Canada	Groupe
Communication	Communication
Group	Canada

anciennement la Direction générale des services de communications d'Approvisionnements et Services Canada, offre une gamme complète de services de communications (conception, impression, édition, etc.) aux ministères et organismes fédéraux.

Comme suite aux négociations préliminaires à l'établissement du GCC, le Conseil du Trésor a donné son accord entre autres sur les points suivants:

- le décontrôle des années-personnes,
- la création d'un fonds renouvelable distinct,
- la suppression d'une affectation distincte pour les dépenses en capital,
- l'établissement de services facultatifs,
- la tarification variable.

À partir de là, l'organisme pouvait fonctionner dans une optique plus commerciale. Ses plans sont désormais fondés sur les recettes prévues et les dépenses réalistes plutôt que d'après l'effectif et le budget fixés par les autorités centrales.

Avant l'annonce de la création du GCC, les ministères et organismes fédéraux ne pouvaient obtenir des services de communications que de la Direction générale. À compter du 1er avril 1992 toutefois, ils pourront faire affaire directement avec le secteur privé pour ces mêmes services.

La culture de l'entreprise, la motivation du personnel et l'orientation d'une organisation bureaucratique à laquelle le recours est obligatoire sont très différentes de celles qui prévalent dans une organisation dont les services ne sont que facultatifs. Le personnel du GCC est de plus en plus conscient de l'importance du service dans ce nouveau contexte. Ainsi, un certain nombre d'initiatives ont été lancées afin de promouvoir cette réorientation:

- Le GCC a adopté une image de marque pour promouvoir son identité et le sentiment d'appartenance.
- Un énoncé de mission et les principes directeurs de l'organisme ont été diffusés à tout le personnel.
- Grâce à des séances d'information données par l'administrateur en chef et à divers bulletins, les employés ont toujours su où en était l'implantation de l'organisme.
- On a offert des cours et on a organisé des colloques axés sur le service à la clientèle et la commercialisation.

Toutes ces activités ont accru le sentiment d'appartenance du personnel qui accorde nettement plus d'importance au client et au service qui lui est offert. Cette attitude s'est traduite par un effort accru de personnalisation du service en vue de l'entière satisfaction du client.

Le GCC a adopté des méthodes plus innovatrices de planification et de rapport:

- On a adopté une méthode de gestion globale pour assurer la planification et pour faire le point sur l'état de l'organisation.
- Le plan d'entreprise de 1991-1992 est beaucoup plus commercial et il met l'accent sur les activités susceptibles d'accroître la clientèle et les recettes.
- On est en train de repenser les systèmes de gestion de l'information afin que les rapports qu'on en tire permettent la prise de décisions plus éclairées.
- De meilleurs rapports mettent l'accent sur l'efficience et les résultats.

Les gestionnaires du GCC ont répondu avec enthousiasme à la nouvelle orientation de l'organisme en prenant des décisions davantage fondées sur des principes commerciaux. Les fonctions improductives sont réduites ou supprimées, et la structure est axée davantage sur la clientèle.

On a mis sur pied un comité consultatif (composé de représentants d'Approvisionnements et Services Canada, des sociétés d'État, du Conseil du Trésor et du secteur privé) afin de guider le Groupe durant ses premières années de fonctionnement à titre d'organisme de services spécial.

Bureau des passeports

Le Bureau des passeports a intégré avec enthousiasme le statut d'organisme de service spécial à ses principes de fonctionnement: offrir un produit de qualité au moyen d'un service de qualité et à un coût raisonnable. Ce statut est la confirmation du mode de fonctionnement commercial adopté par le Bureau depuis 20 ans, et il encourage beaucoup les administrateurs à chercher de nouveaux moyens d'améliorer le service.

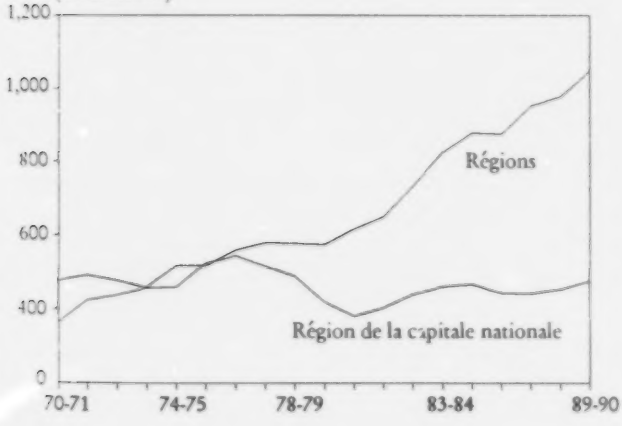
Les gestionnaires du Bureau ont ainsi consacré leurs énergies à l'implantation de l'organisme de services spécial en avril 1990. Le document de base et le plan d'entreprise de l'organisme font état de la marge de manoeuvre dont disposent désormais les gestionnaires ainsi que de divers autres projets.

Voici les améliorations apportées au cours de 1990-1991:

- Les heures d'ouverture ont été prolongées de 16 p. 100 dans les principaux bureaux de passeports.
- Le temps de préparation des passeports demandés par la poste a diminué.
- On prévoit un taux de productivité de 2,685 passeports par année-personne, alors que la productivité normale est de 2,650 passeports par année-personne.

Le graphique qui suit fait état de la croissance du nombre des passeports délivrés depuis 1971 et du recours accru, par les Canadiens, aux services offerts dans les bureaux régionaux.

Graphique 6.1
Passeports émis — de 1970 à1989
(en milliers)



Le statut d'organisme de service spécial, c'est-à-dire la reconnaissance par le gouvernement de l'importance d'une gestion fondée sur des principes commerciaux, est utile lors des négociations du Bureau avec les autres ministères pour obtenir des services plus rentables.

C. Meilleure gestion de la trésorerie

Pour améliorer la gestion de l'État, il faut notamment améliorer les méthodes de gestion de la trésorerie. Depuis 1985, l'adoption de meilleurs mécanismes et politiques de contrôle des mouvements de la trésorerie a permis aux contribuables d'économiser près de 1.5 milliard de dollars.

La stratégie en question a pour objet de réduire le déficit de l'État en améliorant la gestion globale de la trésorerie. Pour y parvenir, on a recours à de saines pratiques commerciales et à des technologies modernes. Cette stratégie garantit également que le principe d'équité est appliqué aux transactions financières entre le gouvernement et les Canadiens.

- Pratiques commerciales et technologies: L'adoption de bonnes pratiques commerciales et de technologies modernes, telles que l'échange électronique des données et le virement électronique des fonds, a contribué à réduire le déficit et à donner les résultats suivants:
  - une amélioration du fonctionnement interne des ministères;
  - une simplification des transactions avec le public: les cartes de crédit, par exemple, sont maintenant acceptées pour un grand nombre de paiements de faible valeur.

Équité: L'amélioration des pratiques de gestion de la trésorerie aide le gouvernement à respecter ses engagements et à satisfaire à ses obligations à l'égard des Canadiens en faisant en sorte que:

  - les sommes dues aux Canadiens sont versées en temps opportun et conformément aux lois et dispositions contractuelles pertinentes;
  - les contribuables qui ne respectent pas leurs obligations financières envers le gouvernement n'en tirent aucun avantage.

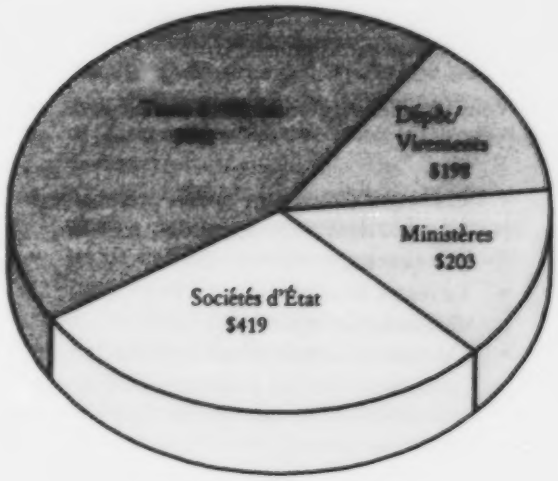
- Réduction du déficit: De meilleures pratiques de gestion des mouvements de la trésorerie contribuent à réduire le déficit en diminuant les besoins d'emprunts du gouvernement. En effet, elles ont une incidence directe sur le montant des sommes que le gouvernement doit emprunter et sur la durée de la période d'emprunt.

Grâce à sa stratégie de gestion de la trésorerie, le gouvernement fait en sorte que les frais d'emprunt soient pris en considération dans la gestion de ses programmes, sans pour autant compromettre les objectifs poursuivis dans le cadre de ceux-ci. Pour mener à bien cette tâche, les gestionnaires doivent comprendre les pratiques et les techniques commerciales actuelles. Ils doivent également être en mesure de déterminer comment appliquer ces techniques à leurs programmes de façon rentable et efficiente.

Depuis l'instauration de la stratégie de gestion de la trésorerie, un certain nombre d'améliorations ont été apportées, à savoir notamment:

- l'accélération des versements de taxes et d'impôt dus au gouvernement;
- le recouvrement des excédents de trésorerie détenus par les sociétés d'État;

Graphique 6.2
Économies de liquidités provenant des programmes
(en milliers de dollars) 1985-1986 à 1989-90



- la modernisation des arrangements en ce qui concerne les dépôts et les virements de fonds par la prise de mesures telles que la consolidation des comptes bancaires gouvernementaux, l'élimination des comptes non porteurs d'intérêt et l'établissement de comptes spéciaux qui permettent d'accélérer les entrées de liquidités;
- la prise de diverses mesures comme:
  - le paiement des factures à la date d'échéance plutôt qu'avant celle-ci;
  - le versement des subventions et contributions de façon échelonnée, compte tenu des besoins de trésorerie des bénéficiaires;
  - la perception plus rapide des comptes impayés;
  - l'amélioration de la gestion des frais de déplacement par le biais du service central du gouvernement;
  - l'instauration de pratiques visant à mieux gérer l'échelonnement des mouvements de la trésorerie.

Nouvelles initiatives en matière de gestion de la trésorerie

On continue d'élaborer et de mettre en oeuvre de nouvelles initiatives en matière de gestion de la trésorerie. En voici quelques-unes:

- Une équipe composée de représentants d'Énergie, Mines et Ressources, d'Approvisionnements et Services et du Bureau du contrôleur général a établi de nouveaux mécanismes de paiement électronique pour deux importants programmes de contributions (Hibernia, Lloydminster), ce qui permettra de réaliser des économies accrues.
- Une équipe composée de représentants d'Approvisionnements et Services, du ministère des Affaires extérieures et du Bureau du contrôleur général a mis au point un meilleur système pour virer des fonds à l'étranger, source d'économies intéressantes.
- Travail Canada a révisé sa politique de facturation de façon à recouvrer des sommes liées aux indemnités versées aux accidentés. La nouvelle politique permettra de réaliser des économies en intérêts et de nature administrative.
- Revenu Canada — Impôt réalisera des économies importantes en prenant les mesures efficientes de gestion annoncées dans le budget de 1990 et visant à améliorer la perception des sommes impayées et dues au gouvernement et à maintenir le niveau des efforts déployés en vue de s'y conformer.
- Revenu Canada — Douanes et Accise est en train de mettre en place des installations de dépôt électronique qui accélèrent grandement la perception des recettes.
- Transports Canada est en train de mettre en place (1990-1991) de nouveaux processus de dépôt et de virement pour des recettes qui permettront de réaliser des économies d'intérêts.
- La Banque du Canada, comme il a été annoncé dans le budget de 1990, accélérera, à compter de 1991, le versement des sommes dues au gouvernement.
- Plusieurs études conjointes sur la trésorerie sont actuellement menées par le Bureau du contrôleur général et des ministères. On s'attend à ce que celles-ci permettent la mise à l'essai de processus novateurs tels que l'utilisation des cartes de débit et de systèmes électroniques de voyage, ce qui contribuera à la réalisation d'économies en matière de gestion de la trésorerie et à l'amélioration de la productivité.

D. Recouvrement des coûts

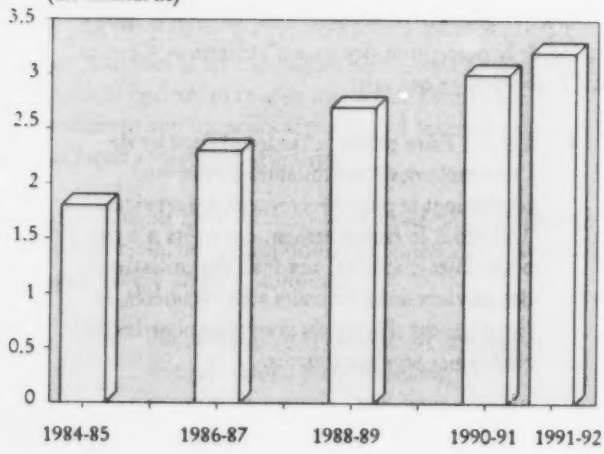
Depuis 1984, conformément à son plan en vue d'améliorer la gestion des ressources que lui confient les Canadiens, le gouvernement intensifie ses efforts dans le domaine de la perception des frais d'utilisation. Ceux-ci visent à favoriser ce qui suit:

- Équité: Faire passer le fardeau financier de l'ensemble des contribuables à ceux qui bénéficient le plus directement des services. Toutefois, le recouvrement des coûts n'a pas pour objet d'assurer, aux frais des utilisateurs, des services dont les coûts sont récupérés, le financement d'activités gouvernementales non reliées aux services fournis.

- Amélioration de la gestion: Les frais d'utilisation peuvent contribuer à améliorer la gestion des ressources du gouvernement, c'est-à-dire:
  - établir une discipline semblable à celle du marché en ce qui concerne la demande et la fourniture des produits et services;
  - favoriser l'efficience opérationnelle en se concentrant sur les coûts et les résultats nets;
  - encourager une plus grande interaction entre les utilisateurs et les fournisseurs et permettre ainsi une amélioration des services;
  - appuyer les initiatives connexes telles que la restructuration de la prestation des services, par exemple la création d'organismes de services spéciaux.

- Réduction du déficit: Percevoir des frais pour certains services gouvernementaux permet de réduire le recours aux crédits.

Graphique 6.3
Recettes provenant des frais d'utilisation
(en milliards)



Lorsqu'il met en application la politique, le gouvernement informe les utilisateurs de la facturation imminente des services et effectue des consultations quand les répercussions sont importantes. Il examine minutieusement l'incidence que les frais auront sur les utilisateurs et les objectifs de programmes.

À titre d'incitatif, les ministères sont autorisés à réinvestir une partie des recettes pour améliorer les services dont les coûts sont recouvrés. Comme c'est le cas dans le secteur privé, le niveau des frais d'utilisation dépendra de divers facteurs, dont la nature du service offert et la situation du marché.

Les recettes tirées des frais d'utilisation externe, qui dépassent maintenant 3 milliards de dollars, ont plus que doublé depuis 1984. Le gouvernement continue à déployer des efforts en vue de déterminer les domaines où il convient d'appliquer des frais d'utilisation. Voici quelques exemples d'application de tels frais:

- les installations aéroportuaires et les services connexes dont profitent les compagnies aériennes;
- la délivrance des passeports, visas d'immigration et certificats de citoyenneté;
- les opérations de la Commission canadienne des grains; le CRTC et le surintendant des institutions financières;
- l'inspection des appareils de mesure par Consommateurs et Sociétés (par exemple: poids et mesures, électricité et compteurs à gaz);
- la surveillance des pistes de course;
- les parcs nationaux (frais d'admission et d'utilisation);
- la délivrance des brevets, droits d'auteur et marques de commerce;
- les frais de photocopie et les frais liés aux publications.

Les cas suivants illustrent l'application de la politique.

Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF)

Le BSIF est chargé de réglementer et de surveiller 600 institutions financières qui détiennent une charte ou un permis émis par le gouvernement fédéral. Il surveille également quelque 1,000 régimes de retraite du secteur privé assujettis à la réglementation fédérale.

Le cas du BSIF est un excellent exemple de la façon dont le gouvernement et l'industrie peuvent collaborer pour servir les intérêts du public de manière rentable.

Le Canada compte sur un secteur financier efficient et sain, et les Canadiens doivent être persuadés de la solvabilité et de l'intégrité de leurs institutions financières. Les activités de réglementation du BSIF font en sorte que les intérêts des Canadiens sont protégés. Grâce au régime en place, les institutions financières sont en mesure de garder la confiance des déposants et des investisseurs. Les intérêts des contribuables canadiens sont également bien servis vu que tous les frais engagés par le BSIF pour ce qui est de la réglementation des institutions financières sont recouvrés auprès du secteur financier. Cette façon de procéder contribue à garantir que le processus de réglementation est rentable et que le BSIF est efficient.

Les frais liés à la surveillance des régimes de retraite du secteur privé sont recouvrés en partie, et un plan est en place en vue de récupérer tous les coûts à cet égard d'ici la fin de 1991-1992. Le BSIF surveille également les activités relatives aux régimes de retraite gouvernementaux et tire les fonds nécessaires à cette fin des crédits qui lui sont versés.

En 1991-1992, les recettes tirées du recouvrement des coûts devraient s'élever à près de 40 millions de dollars.

Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA)

La CCEA réglemente la mise en valeur, l'application et l'utilisation de l'énergie atomique au Canada et participe à la mise en place de mécanismes de contrôle internationaux. Elle exécute sa mission au moyen d'un régime complet de permis touchant les divers aspects des installations et des matières nucléaires. Ce régime est fondé sur un examen et une évaluation techniques des risques liés aux applications nucléaires et des mesures de sécurité nécessaires.

Quelque 4 ,000 permis sont délivrés à environ 2,700 titulaires pour des réacteurs de puissance, des réacteurs de recherches, des accélérateurs de particules, des mines et des usines d'uranium, des installations de gestion des déchets, des installations de traitement de l'uranium, des usines d'eau lourde et l'utilisation de substances et de radioisotopes visés par règlement.

Pendant 44 ans, la CCEA n'a pas perçu de frais pour ses activités de délivrance des permis. Le processus de perception de frais d'utilisation a débuté en août 1986, par suite de l'initiative lancée par le gouvernement et visant à favoriser une plus grande équité en ce qui concerne le financement des activités gouvernementales. L'objectif était de faire passer le fardeau financier lié à la réglementation de l'industrie nucléaire des contribuables en général à l'industrie.

Après une analyse approfondie, la CCEA a établi un barème de droits pour chaque type de permis et a rédigé des règlements sur le recouvrement des coûts. Par suite de nombreuses consultations, elle a révisé les barèmes établis et les règlements afin de tenir compte des préoccupations exprimées par le public et l'industrie. Ces règlements ont pris effet le 1er avril 1990. Les recettes que tire actuellement la CCEA des frais d'utilisation s'élèvent à quelque 26 millions de dollars par année.

En dépit des consultations, les titulaires de permis ont réagi fortement lors de la mise en application de la politique de recouvrement total des coûts. Cette politique a toutefois eu un grand nombre de répercussions positives:

- les titulaires de permis examinent très minutieusement leurs besoins et annulent les permis non nécessaires;
- l'annulation des permis non nécessaires et la réunion des permis valides ont pour effet de réduire les activités de réglementation;
- les frais d'émission des permis ont amené certaines compagnies à examiner leur situation et à envisager l'utilisation de procédés et de matières moins coûteux que ceux faisant appel à l'énergie nucléaire;
- les responsables de l'émission des permis au sein de la CCEA sont davantage sensibilisés aux frais totaux liés à leur emploi, ce qui contribue à une augmentation de l'efficience de la CCEA.

E. Transformation des pratiques organisationnelles

Un autre volet du plan qui vise à rendre le fonctionnement du gouvernement, plus efficace, à améliorer le service et à réduire les coûts consiste à réévaluer sérieusement les usages administratifs en vigueur dans les ministères.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAIN)

Pour innover en matière de gestion financière, le MAIN a adopté divers nouveaux mécanismes de financement, dont les modes optionnels de financement et les paiements de transfert variables. On a notamment implanté en ce sens le système de gestion des paiements de transfert (SGPT).

Ce nouveau système informatique permet de regrouper les opérations administratives relatives aux diverses bandes indiennes:

- En 1990-1991, le SGPT a permis de réduire de 75 p. 100 le nombre des opérations de financement (de 6,000 à 1,500).
- Le système permet aussi de verser plus rapidement aux bandes les fonds qui leur sont destinés.

La mise au point du nouveau système a coûté $200,000, mais le MAIN devrait économiser 20 années-personnes (soit environ $750,000 par an).

Auparavant, le nombre élevé d'opérations rendait difficile le contrôle du processus de financement, tant pour le ministère que pour les bandes. Désormais, au début de l'année, le SGPT:

- Permet de regrouper par bandes les modes de financement.
- Permet de recenser ce que le MAIN a inscrit dans son budget, par composante, pour chaque bande.
- Calcule les versements mensuels à faire.

Au cours de l'année, le SGPT sert à l'émission des chèques mensuels destinés aux bandes et à produire des rapports sur le financement, pour le bénéfice du MAIN et des bandes.

Le SGPT a amélioré le service:

- Le fardeau administratif des bandes a diminué.
- Le financement est prévisible et se fait à temps.
- Les bandes peuvent désormais se faire une idée précise, à partir d'une seule source, des fonds qui leur viendront du MAIN.
- Le SGPT aide le MAIN entretenir des liens *sous l'angle des communautés.*

Le SGPT est l'une des initiatives permettant d'améliorer les rouages administratifs entre les bandes et le MAIN et d'accroître l'autogestion exercée par les bandes.

Toutes ces améliorations sont un pas de plus vers l'autonomie gouvernementale.

Douanes et Accise

Entre autres efforts continus pour accroître l'efficience et diminuer les coûts, D-A a conçu un projet en 1985 afin de réduire le coût de la saisie des données. Ce projet porte ses fruits.

Le processus de saisie des données comprend l'introduction au clavier, par plus de 200 préposés dans 29 bureaux au Canada, de l'information tirée de documents comptables et de documents de contrôle du fret. Il est ainsi possible de dénombrer les biens qui entrent au Canada, ce qui permet au ministère de percevoir les droits et les taxes exigibles.

Ce projet de réduction des coûts a trois volets:

- Réduction de la quantité de données à recueillir sur le fret et les déclarations.
- Impartition au secteur privé de la saisie des données.
- Transmission de la plupart de ces données entre ordinateurs.

La mise en oeuvre s'est faite sur trois ans. Les économies permanentes sont passées de 4 millions de dollars en 1986 -1987 à 4.6 millions en 1988-1989. Ces économies sont permanentes. Principaux avantages:

- Meilleur rendement opérationnel — un meilleur usage de l'ordinateur a amélioré l'efficience globale.
- Une diminution des arriérés parce que le secteur privé peut faire face plus rapidement aux surcroîts de travail.
- Proportionnellement moins d'employés nécessaires suite au recours accru aux transmissions entre ordinateurs — on économisera encore davantage lorsque la plus grande partie de l'introduction au clavier sera faite par les clients eux-mêmes.

F. Introduction des budgets de fonctionnement

Un des éléments clés de la réforme de la fonction publique est la décision d'utiliser, à compter du 1er avril 1993, des budgets de fonctionnement dans toute la fonction publique.

Un seul budget de fonctionnement sera établi à l'égard de chaque programme et comprendra les salaires, les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital secondaires. Les gestionnaires seront libres de répartir ces budgets de fonctionnement de façon à répondre à leurs besoins.

De la sorte, le contrôle et l'affectation des années-personnes ne seront plus centralisés. Les gestionnaires pourront effectivement choisir les moyens les plus rentables de faire exécuter le travail, à partir de diverses ressources. Cela nécessitera des compromis plus importants que ceux qui sont actuellement consentis.

Le gouvernement se servira des budgets de fonctionnement pour donner une évaluation beaucoup plus réaliste des coûts administratifs de la prestation des programmes et services, et ce, sans augmentation en coûts réels.

Quelques projets pilotes ont déjà été lancés. Le Conseil du Trésor a conclu des ententes à cet effet avec le MAIN et le CNRC pour la mise en place d'un budget de fonctionnement à l'administration du pétrole et du gaz des terres indiennes, dans le premier cas, et d'une enveloppe salariale au CNRC similaire à un budget de fonctionnement.

Chapitre 7
La planification des dépenses et le processus d'octroi des crédits

Introduction

Le présent chapitre contient un exposé du processus de planification et d'approbation suivi par le gouvernement du Canada dans l'élaboration et la mise en oeuvre de son Plan de dépenses annuel.

La *Loi sur la gestion des finances publiques* stipule: . . . tout paiement sur le Trésor est subordonné à l'autorisation du Parlement. L'autorisation de dépenser peut être obtenue de deux manières:

- en incorporant l'autorisation de dépenser dans un texte de loi fondant une activité précise — c'est ce qu'on appelle une autorisation législative;
- en incorporant l'autorisation de dépenser dans l'un des projets de lois de crédits que le Parlement étudie et adopte à des moments précis pendant l'exercice — c'est ce qu'on appelle des crédits approuvés.

Les autorisations législatives restent en vigueur indéfiniment ou pendant la durée prescrite par le texte de loi dans lequel elles sont incorporées, laquelle durée peut correspondre au temps qu'il faut pour effectuer un paiement unique, ou, dans le cas des paiements de sécurité de la vieillesse et des allocations familiales, des paiements continus. Une fois que le texte de loi a été approuvé par le Parlement, les dépenses législatives se déroulent sans grand contrôle, jusqu'à ce qu'une nouvelle loi modifiant l'autorisation existante soit approuvée par le Parlement. Les deux tiers environ de toutes les dépenses du gouvernement fédéral sont autorisées en vertu d'une autorisation législative.

Les crédits approuvés couvrent les dépenses des ministères et organismes fédéraux pendant un an pour financer leurs opérations courantes et leurs programmes. Ils sont déposés au Parlement sous la forme du Budget des dépenses.

Planification des dépenses

L'article 7,1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* donne au Conseil du Trésor le pouvoir d'agir à l'égard de l'examen des plans et programmes des dépenses annuels ou à plus long terme des ministères et la fixation de leur ordre de priorité.

Ceci est fait dans le cadre du processus pluriannuel de planification des politiques et des dépenses. Ce processus comprend deux activités parallèles et connexes: la préparation d'un Plan financier global, avec deux sous-composantes — un plan de recettes et un plan de dépenses pour les quatre années suivantes; et la préparation de plans opérationnels pluriannuels (POP) pour les programmes gouvernementaux s'étendant sur les trois années suivantes.

Le processus commence avec la présentation annuelle de plans opérationnels pluriannuels par les différents ministères et organismes. Ces documents contiennent des informations détaillées sur les dépenses prévues pour la période de planification dans le cadre des niveaux d'activités approuvés au moment de la présentation des plans. Suite à l'analyse et à l'examen des POP, le Secrétariat du Conseil du Trésor recommande des affectations budgétaires et non budgétaires pour chaque programme, qu'il soumet à l'examen et à l'approbation des ministres du Conseil du Trésor.

En même temps, le ministère des Finances met à jour les prévisions des grands paiements législatifs et des frais de la dette publique en tenant compte des nouvelles perspectives économiques. Ces prévisions, une fois combinées avec les résultats de l'examen des POP, constituent le point de départ de la préparation du Plan de dépenses, et la première année de projection sert de base au Budget des dépenses principal.

CYCLE DE LA PLANIFICATION DES RESSOURCES (ANNÉES DE PLANIFICATION)

	JUIN	JUILL.	AOÛT	SEPT.	OCT.	NOV.	DÉC.	JAN.	FÉVR.	MARS.
COMITÉ CHARGÉ DES PRIORITÉS ET DE LA PLANIFICATION DU CABINET	←	Examen des priorités du gouvernement et de l'état du Plan financier	→			Confirmation de la stratégie budgétaire		Mise au point finale du Budget		
CONSEIL DU TRÉSOR (Président du CT)		Élaboration de la stratégie de dotation en ressources pour l'examen des plans opérationnels pluriannuels				Approbation de la répartition ministérielle des ressources et des postes à inscrire au BDP			Approbation des postes du dernier BDS Dépôt du BDP.	Dépôt du BDS Dépôt du BDS et des projets de loi de crédits provisoires
SECRÉTARIAT DU CT		Examen des facteurs de dépenses	Instructions techniques pour l'établissement des plans opérationnels pluriannuels (POP)			Examen des POP		Préparation des Parties I et II du Budget		Préparation du BDS et des projets de loi de crédits provisoires
MINISTÈRE DES FINANCES (Ministre des Finances)		Début du processus de consultation budgétaire			Préparation des prévisions économiques et de celles des recettes, et présentation des stratégiques financières			Préparation du Budget	Préparation des documents budgétaires et du discours du budget	
MINISTÈRES/ DÉPENSES		Examen des plans stratégiques et opérationnels		Préparation des POP	Présentation des POP au CT			Préparation de la Partie III		Retouche finale aux plans opérationnels du nouvel exercice selon le BDP

LÉGENDE: **Budget des dépenses principal (BDP)**
Budget des dépenses supplémentaire (BDS)
Plan opérationnels pluriannuels (POP)

Le processus de planification financière, dirigé par le Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification, est fondé sur ces renseignements, ainsi que sur les données suivantes:

- les prévisions de recettes du ministère des Finances;
- les priorités déclarées ou nouvelles du gouvernement;
- l'évaluation des nouveaux facteurs de dépenses;
- l'opinion du ministre des Finances en matière de gestion économique et financière.

Après avoir étudié tous ces facteurs, le gouvernement peut être amené à étudier la possibilité de prendre des mesures de compression et de réduction des dépenses et d'apporter des changements à la politique fiscale et aux taux d'imposition.

Ce processus aboutit à l'élaboration du Plan financier du gouvernement; à la planification des dépenses considérées globalement et selon les grandes composantes (le Plan de dépenses); à la prévision des recettes; et à la définition des orientations financières (le solde de fonctionnement, le déficit budgétaire et les besoins financiers). Une fois la taille du Plan de dépenses définie, on procède à la mise au point du Budget des dépenses principal.

Le Budget des dépenses a pour but d'étayer de façon détaillée le projet de loi de crédits du gouvernement. Le Budget des dépenses principal se divise en trois parties correspondant à trois niveaux de synthèse:

- Partie I — le Plan de dépenses du gouvernement;
- Partie II — le Budget des dépenses principal (le Livre bleu traditionnel);
- Partie III — les plans de dépenses des ministères et organismes. (En 1991-1992, la Partie III se compose de 87 fascicules distincts).

Le Budget des dépenses porte sur l'objet même des dépenses. Les dépenses budgétisées sont présentées en fonction des résultats attendus plutôt que des ressources affectées.

Autre qu'il pourvoit aux besoins des programmes permanents, tels qu'indiqués dans le Budget des dépenses principal, le Plan de dépenses contient des réserves pour le financement de nouvelles mesures ou de diverses éventualités qui pourraient se produire au cours de l'exercice. De telles dépenses sont autorisées suite au dépôt de Budgets des dépenses supplémentaires. Seul le Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification (au cas où l'on procéderait à d'importantes réorientations) et le Conseil du Trésor (au cas où se produiraient une charge de travail imprévue, des urgences, et des améliorations ou des renouvellements de programmes mineurs) peuvent autoriser l'accès aux réserves.

Le Plan financier, qui est publié de pair avec le Budget annuel, en février normalement, contient des renseignements généraux. Le Budget des dépenses principal, qui est généralement déposé peu après mais toujours avant le 1er mars lorsque la Chambre siège, complète le Plan de dépenses et contient l'exposé détaillé des besoins prévus ventilés par organisation, programme, activité et crédit.

Processus d'octroi des crédits

Le Budget des dépenses principal est déposé par le président du Conseil du Trésor et renvoyé aux comités permanents de la Chambre des communes, au plus tard le 1er mars en temps normal. Ces comités doivent faire rapport à la Chambre le 31 mai au plus tard. (Ce délai peut être prolongé pour permettre l'examen plus poussé d'un ministère). Afin de pourvoir aux opérations courantes du gouvernement pendant que le Budget des dépenses principal est examiné, la Chambre des communes approuve un projet de loi de crédits provisoire, au plus tard le 26 mars de l'exercice finissant. Ces crédits provisoires équivalent en général aux 3/12 de tous les postes déterminés dans le Budget des dépenses principal et servent à satisfaire aux besoins de l'État jusqu'au 30 juin. D'autres douzièmes peuvent être fournis pour répondre aux autres obligations financières qui se produiraient au début de l'exercice.

PROCESSUS D'OCTROI DES CRÉDITS POUR LES BUDGETS DES DÉPENSES PRINCIPAL ET SUPPLÉMENTAIRE

	MARS	AVRIL	MAI	JUIN	SEPT.	OCT.	NOV.	DÉC.	JAN.	FÉVR.
PARLIAMENT (CC Sénat)	Examen par les comités permanents du BDS et des projets de loi de crédits provisoires	Examen du BDP par les comités permanents et rapport au plus tard le 31 mai		Débat sur l'octroi des crédits du BDP au plus tard le 30 juin Examen du projet de loi de crédits relatifs au BDP		Dépôt des Comptes publics pour l'exercice précédent - renvoi au Comité des comptes publics	Dépôt du premier BDS ordinaire Examen en comité du BDS	Examen du projet de loi de crédits pour le premier BDS ordinaire au plus tard le 10 décembre		Dépôt du discours du budget et du BDP
GOUVERNEUR GÉNÉRAL	Sanction royale des projets de loi de crédits Signature du mandat pour débloquer l'argent			Sanction royale du projet de loi de crédits Signature du mandat pour débloquer l'argent				Sanction royale du projet de loi de crédits Signature du mandat pour débloquer l'argent		
CONSEIL DU TRÉSOR	Dépôt du BDS par le président et renvoi aux comités Dépôt du BDS et des projets de loi de crédits provisoires			Dépôt par le président du projet de loi de crédits provisoires relatif au BDP			Dépôt par le président du premier BDS ordinaire et renvoi aux comités	Dépôt par le président du projet de loi de crédits provisoires relatif au BDS		Dépôt par le président du BDP et renvoi aux comités
SECRÉTARIAT DU CT	Informe les ministères que les crédits ont été approuvés		Prépare le projet de loi de crédits relatif au BDP	Informe les ministères que les crédits ont été approuvés			Prépare le premier BDS ordinaire et le projet de loi de crédits provisoires	Informe les ministères que les crédits ont été approuvés	Prépare le BDP	Prépare le BDS et les projets de loi de crédits provisoires

LÉGENDE: **Budget des dépenses principal (BDP)**
Budget des dépenses supplémentaire (BDS)

Les règles de la Chambre prévoient qu'au cours de chaque période d'octroi des crédits, un certain nombre de jours sont consacrés à l'examen des crédits. Les motions de l'Opposition ont préséance sur les motions de crédits du gouvernement pendant les jours désignés, et l'occasion est donnée aux députés de déposer des motions qui pourraient faire l'objet d'un vote. Au cours du dernier jour désigné de chaque période d'octroi des crédits, les députés doivent voter sur des projets de lois de crédits reliés au Budget des dépenses dont la Chambre est alors saisie. Ces lois autorisent, à certaines conditions, le prélèvement sur le Trésor des montants inclus dans le Budget des dépenses, qu'il s'agisse du Budget principal ou du Budget supplémentaire.

Lorsqu'un projet de loi de crédits est adopté par la Chambre des communes, il est déposé au Sénat, où il subit aussi trois lectures. La Chambre des communes fonctionne en la matière selon un calendrier fixe, mais il n'en va pas de même du Sénat. Un projet de loi de crédits, une fois déposé au Sénat, est considéré comme un texte de loi ordinaire et n'est pas assorti de délais d'adoption précis; cependant, dans un esprit de coopération entre les deux Chambres, le Sénat adopte généralement rapidement le projet de loi de crédits.

Lorsqu'un projet de loi a été adopté par les deux Chambres du Parlement, il doit être signé par le Gouverneur général pour avoir force de loi; cette cérémonie est appelée sanction royale. Au Canada, le Gouverneur général ou son adjoint préside à la cérémonie de la sanction royale, à laquelle assistent des représentants de la Chambre des communes et du Sénat.

Lorsque le Parlement adopte une loi de crédits, les fonds sont affectés au monarque pour les besoins du financement des opérations courantes du gouvernement; il faut donc que le Gouverneur général signe un autre document appelé mandat, qui libère les fonds du Trésor et autorise le pouvoir exécutif à dépenser dans les limites établies par la loi de crédits.

Pour sa part, un Budget des dépenses supplémentaire est renvoyé directement en comité après son dépôt au Parlement. Les règles de la Chambre prévoient trois périodes régulières d'octroi de crédits finissant respectivement le 30 juin, le 10 décembre et le 26 mars. En juin, le Chambre se voit demander d'accorder des crédits correspondant à la totalité du Budget des dépenses principal et, souvent, d'approuver un Budget des dépenses supplémentaire. Ces Budgets des dépenses supplémentaires contiennent généralement des postes non prévus ou qui n'avaient pu être inclus dans le Budget des dépenses principal.

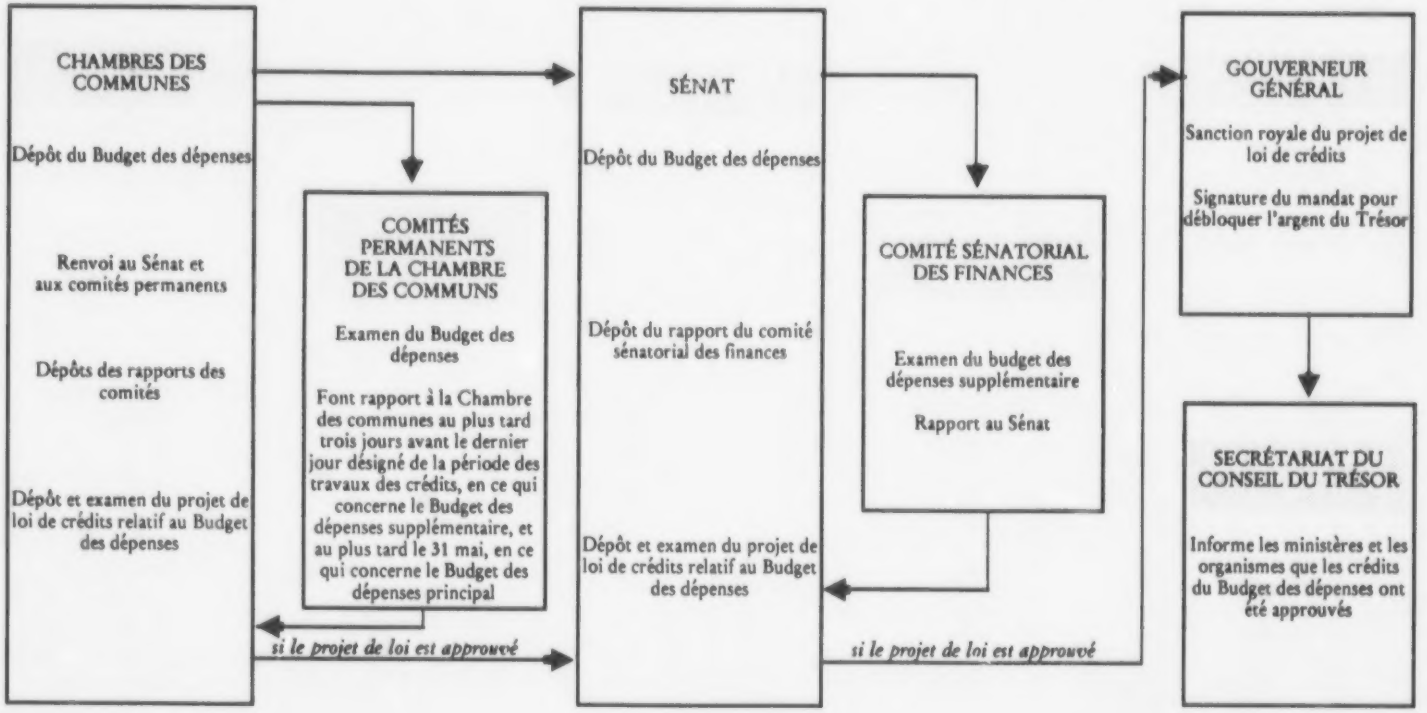
Des Budgets des dépenses supplémentaires sont généralement déposés à la Chambre des communes en novembre et en mars de chaque année. Cependant, il n'y a aucune restriction quant au nombre de Budgets des dépenses supplémentaires pouvant être déposés au cours d'un exercice, ni quant à la date de dépôt. Les derniers Budgets des dépenses supplémentaires ordinaires et les crédits provisoires de l'année financière à venir sont traités pendant la période d'octroi des crédits de mars.

Tout solde de crédit approuvé subsistant à la fin de l'exercice devient périmé (vient à expiration) et ne peut être utilisé pour financer les dépenses de l'exercice suivant.

Fin du processus — les Comptes publics

Les Comptes publics du Canada, généralement publiés en octobre, offrent un tableau global de la situation financière du gouvernement pendant l'exercice qui s'est achevé au mois de mars précédent, et exposent en détail la façon dont ont été utilisées les autorisations de dépenses accordées par le Parlement pour ce même exercice. Avec le dépôt de ce document à la Chambre des communes prend fin un processus entrepris 26 mois auparavant.

PROCÉDURES D'OCTROI DES CRÉDITS PARLEMENTAIRES POUR LES BUDGETS DES DÉPENSES PRINCIPAL ET SUPPLÉMENTAIRE



PLAN DE DÉPENSES – DOCUMENTS FONDAMENTAUX

BUDGET	BUDGET DES DÉPENSES
• Présenté par le ministre des Finances dans le cadre du Plan financier du gouvernement.	• Déposé par le président du Conseil du Trésor.
• Porte sur une période de cinq ans.	• Porte sur l'exercise suivant.
• Porte sur le montant global qui sera dépensé et sur les besoins financiers connexes, la principale préoccupation étant les répercussions fiscales.	• Porte sur les autorisations de dépenses accordées antérieurement par le Parlement ou requises de celui-ci, et sur la quantité de ressources qui seront affectées aux programmes, la principale préoccupation ayant trait aux programmes eux-mêmes et aux autorisations législatives.
• Ventilation des dépenses totales prévues selon les années financières et les grands ensembles de composantes.	• Ventilation détaillée des affectations de ressources entre les programmes et activités des ministères et organismes; • Exposé détaillé des autorisations de dépenses à demander au Parlement au moyen d'un projet de loi de crédits.
• Prévisions de dépenses des grands programmes législatifs et des comptes consolidés à fins déterminées (par exemple, le compte de l'assurance-chômage).	• Prévisions de dépenses aux termes de toutes les autorisations législatives accordées par le Parlement.
• Constitution de réserves pour financer des dépenses non couvertes par le Budget des dépenses principal.	• Indication, dans le Budget des dépenses supplémentaire, de besoins de dépenses supplémentaires à financer à même les réserves.
• Constitution de provisions en cas de péremption des autorisations de dépenses et de réévaluation de l'actif et du passif du gouvernement.	• Pas de provisions pour péremption ou réévaluation.

• Tient compte des répercussions financières des projets de modifications législatives et des changements d'orientation.	• Ne tient pas compte
	  • des changements législatifs potentiels avant qu'ils ne soient adoptés par le Parlement;
	  • des changements d'orientation avant qu'ils ne soient développés de façon suffisamment détaillée pour répondre aux critères d'approbation du Conseil du Trésor et être très bientôt mis en oeuvre.

• Sommaire dans les Comptes publics.	• Exposé détaillé dans les Comptes publics de l'utilisation qui a été faite de toutes les autorisations de dépenses accordées par le Parlement; renseignements supplémentaires sur les dépenses par programme et activité, sur les types de ressources utilisées et sur les bénéficiaires des deniers de l'État.